

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

**Rendición de cuentas y gobierno local: la moción de censura como
elemento de control político en el ámbito local**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Catalina Salazar Rasero

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



**RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO LOCAL: LA
MOCION DE CENSURA COMO ELEMENTO DE CONTROL
POLITICO EN EL AMBITO LOCAL**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Catalina Salazar Rasero

Bajo la dirección de la doctora

Esther del Campo García

Madrid, 2015

**RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO LOCAL: LA
MOCION DE CENSURA COMO ELEMENTO DE CONTROL
POLITICO EN EL AMBITO LOCAL**

Tesis Doctoral de
Catalina Salazar Rasero

Directora
Esther del Campo García

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN II

Programa de Doctorado
Ciencia Política

Madrid, 30 de junio de 2015

CATALINA SALAZAR RASERO

**RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO
LOCAL: LA MOCION DE CENSURA COMO
ELEMENTO DE CONTROL POLITICO EN EL
AMBITO LOCAL**

INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	23
RESUMEN.....	25
ABSTRACT.....	29
INTRODUCCIÓN	
OBJETO Y ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	33
METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO.....	39
I. Ámbito y orientación general metodológica de la investigación.....	39
II. Estructura y configuración del trabajo de investigación.....	39
III. Perspectiva del modelo de análisis: el nuevo institucionalismo.....	41
IV. Técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis.....	43
V. Especial referencia a las técnicas cuantitativas de análisis.....	44
VI. Especial referencia a las técnicas cualitativas de análisis, definición y justificación de variables.....	45
VII. Perspectivas finalistas de la investigación.....	46
 PRIMERA PARTE	
MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL. EL CONTROL POLITICO COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.....	47
 CAPITULO 1	
DEMOCRACIA, REPRESENTACION POLITICA Y CONTROL.....	49
1.1 La representación política como base de la democracia moderna.....	49
1.2 La representación política.....	53
1.2.1 El concepto de representación.....	53
1.2.2 La dimensiones de la representación.....	54
1.2.3 El interés como elemento esencial en la construcción de la representación política.....	58
1.2.4 La dimensión institucional en la representación política...	61
1.2.5 La representación y su implicación necesaria de la idea de control.....	62

1.3	La representación política como base de legitimación de los gobiernos o democracias representativas.....	63
1.4	Conclusiones integradoras acerca de la representación política como base de legitimación de los gobiernos representativos.....	70
1.5	La transformación de la representación política con la democracia de partidos.....	71
1.6	Críticas y problemas en torno a la representación política.....	74
 CAPITULO 2		
	EL CONTROL POLÍTICO. DIMENSIONES. EL CONTROL POLÍTICO COMO RENDICION DE CUENTAS.....	79
2.1	La rendición de cuentas: concepto complejo y multidimensional.....	79
2.2	La dimensión institucional de la rendición de cuentas horizontal.....	87
2.3	La moción de censura como elemento institucional de la rendición de cuentas horizontal.....	91
2.4	Propuestas para mejorar la rendición de cuentas en las democracias actuales.....	92
 CAPITULO 3		
	EL CONTROL PARLAMENTARIO. TEORIAS SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO.....	95
3.1	El control parlamentario en la teoría clásica.....	97
3.2	El control parlamentario en la teoría de la agencia.....	102
3.3	Las nuevas tendencias en la configuración y ejercicio del control parlamentario.....	105
 CAPITULO 4		
	LA MOCIÓN DE CENSURA EN LAS TEORIAS SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO.....	113
4.1	La moción de censura en la teoría clásica.....	113
4.2	La moción de censura en la teoría de la agencia.....	116
 SEGUNDA PARTE		
	EL GOBIERNO LOCAL EN EL SISTEMA ESPAÑOL Y SUS ELEMENTOS CONFIGURADORES COMO MARCO DEL EJERCICIO DEL CONTROL POLITICO.....	119
 CAPITULO 5		
	CONCEPTUALIZACION DEL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL ESPAÑOL. CARACTERISTICAS ESENCIALES Y ELEMENTOS DEFINIDORES.....	121
5.1	El modelo especial de configuración del gobierno local por la Constitución española de 1978.....	124
5.2	El desarrollo normativo del modelo constitucional.....	126
5.2.1	La legislación básica estatal.....	126

5.3	Gobierno Local, gobiernos locales, régimen local, administración local. La planta local.....	132
5.3.1	El debate sobre la planta local.....	133
5.3.2	Criterios o indicadores justificativos de la planta local Pluralidad de razones y fundamentos de la planta local.....	134
5.3.3	Competencias sobre la planta local.....	136
5.4	El principio democrático como criterio de legitimidad en el gobierno local.....	138
5.5	Los tres elementos definidores del gobierno local en el sistema español: autonomía local- competencias locales, la intermunicipalidad y la forma de gobierno local.....	140
5.6	La centralidad del municipio.....	141
CAPITULO 6		
	LA AUTONOMÍA LOCAL.....	143
6.1	Notas caracterizadoras de la autonomía local según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	146
6.2	Atribución de competencias del Estado y comunidades autónomas en materia de entidades locales.....	150
6.3	La autonomía local en los estatutos de autonomía.....	151
6.4	Autonomía local y controles o tutelas gubernativas.....	163
CAPITULO 7		
	LAS COMPETENCIAS LOCALES.....	167
7.1	Diversidad de regímenes competenciales.....	172
7.2	Competencias de los municipios.....	173
7.3	Competencias de las provincias.....	175
7.4	El régimen competencial establecido por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.....	176
7.4.1	Los antecedentes y proyectos previos. El dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013.....	177
7.4.2	Los objetivos y las líneas generales de la reforma.....	188
7.4.3	El marco o las líneas definidoras de las competencias municipales.....	191
7.4.4	El régimen competencial. Regulación de las competencias propias. Servicios obligatorios mínimos. Competencias delegadas y competencias distintas de las propias.....	193
7.4.5	El papel de las provincias y las diputaciones provinciales.....	198

7.5	El debate sobre la constitucionalidad de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.....	203
CAPITULO 8		
	LA FORMA DE GOBIERNO COMO ELEMENTO ESENCIAL DE DESARROLLO DEL CONTROL POLITICO EN EL AMBITO LOCAL.....	207
8.1	Las formas de gobierno. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.....	209
8.2	Las bases iniciales en la construcción de la forma de gobierno local.....	217
8.3	El reforzamiento del gobierno local. El pacto local.....	224
8.4	La forma de gobierno en el ámbito municipal: las premisas básicas introducidas por las reformas de 1999 y 2003.....	226
8.5	Los avances introducidos en el proceso de parlamentarización de los gobiernos locales por la reforma de 2003 para los municipios de gran población.....	232
8.6	Papel del poder ejecutivo configurado por al reforma de 2003 para los municipios de gran población.....	239
8.7	Las tendencias subsiguientes en la configuración de la forma de gobierno en el ámbito local: <i>"El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local"</i>	244
8.8	La reforma no realizada del gobierno local por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, o los leves retoques.....	248
8.9	La discusión sobre el cambio de la forma o sistema de gobierno local.....	248
CAPITULO 9		
	PERSPECTIVAS Y PROYECCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	253
9.1	Gobernanza local y calidad democrática.....	254
9.2	Los regímenes locales de bienestar.....	258
TERCERA PARTE		
	LA MOCION DE CENSURA. MARCO ANALÍTICO DE LA MOCION DE CENSURA EN EL AMBITO LOCAL.....	261
CAPITULO 10		
	LA MOCION DE CENSURA LOCAL. CONFIGURACIÓN Y RASGOS ESENCIALES EN EL SISTEMA ESPAÑOL.....	263
10.1	Fundamentos de la moción de censura local.....	266

10.2	Evolución histórica de la moción de censura en el ámbito local.....	270
10.3	Configuración y rasgos esenciales de la moción de censura en el gobierno local.....	279
10.3.1	Naturaleza instrumental y plural de la moción de censura al alcalde.....	279
10.3.2	Naturaleza política de la moción de censura al alcalde.....	280
10.3.3	El principio de racionalización en la moción de censura al alcalde.....	283
10.3.3.1	Prohibición de suscribir más de una moción de censura por mandato.....	285
10.3.3.2	El carácter constructivo de la moción de censura al alcalde.....	287
10.3.4	La motivación de la moción de censura al alcalde. Importancia de la causa.....	289
10.3.5	El carácter procedimental de la moción de censura al alcalde.....	290
10.4	Problemática y peculiaridades de la moción de censura en las entidades locales.....	295
10.4.1	Problemática y peculiaridades de orden formal en la moción de censura local.....	296
10.4.2	Problemática y peculiaridades relacionadas con el fondo, finalidad e intencionalidad de la moción de censura local.....	297
10.4.3	Problemática planteada con la regulación de la moción de censura local por la reforma de 2011 y el reforzamiento del requisito de la mayoría para proponer la moción de censura local.....	299
10.4.4	Problemática planteada en la moción de censura local en torno a la expulsión de un partido político o del grupo político de los concejales y su incidencia en la posibilidad de firmar la interposición de la moción.....	301
10.4.5	Problemática derivada de la técnica legislativa utilizada en la regulación de la moción de censura local por la reforma de 2011.....	304
10.4.6	Problemática relacionada con las posibilidades de regulación por parte de las comunidades autónomas de la moción de censura local.....	305
10.4.7	Breves reflexiones finales en torno a la problemática de la moción de censura local.....	306
10.5	La cuestión de confianza como instrumento de control paralelo y en combinación con la moción de censura en las entidades locales.....	306
10.5.1	Naturaleza, objetivos y finalidad de la cuestión de confianza local.....	307
10.5.2	Positivación y evolución histórica legislativa de la cuestión de confianza local.....	311
10.5.3	La causa en la cuestión de confianza y valoraciones con respecto a la moción de censura y la naturaleza política de la misma.....	314
10.5.4	Problemática relacionada con la posibilidad de interposición de cuestiones de confianza en el ámbito local a partir de la reforma de 2011.....	315

CUARTA PARTE

APROXIMACIÓN A LOS DATOS DEL UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN. DEFINICIÓN DE VARIABLES. PANORAMICA GENERAL DE LAS MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON LEGISLATURAS ANTERIORES Y POSTERIORES EN EL AMBITO DE LA COMUNIDAD DE MADRID, COMPARATIVA CON EL AMBITO NACIONAL EN EL PERIODO ANALIZADO.....

317

CAPITULO 11

APROXIMACION A LOS DATOS DEL UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN

DEFINICIÓN DE VARIABLES PARA LA INVESTIGACIÓN..... 319

- 11.1 Aproximación a los datos y variables de la investigación
Consideraciones previas acerca de los datos sobre mociones de censura locales..... 319
- 11.2 Tamaño de la corporación..... 320
- 11.3 Partidos integrantes o composición de la corporación..... 322
- 11.4 Existencia de pactos previos..... 323
- 11.5 Corrupción política y casos de transfuguismo..... 324
- 11.6 Ubicación territorial..... 324
- 11.7 Existencia de mociones de censura anteriores, cambios de alcaldía por dimisiones y otras causas e inestabilidad política..... 325
- 11.8 Existencia de partidos políticos independientes, agrupaciones de electores y otras candidaturas de análoga naturaleza..... 325

CAPITULO 12

PANORAMICA GENERAL DE LAS MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON LEGISLATURAS ANTERIORES Y POSTERIORES AL PERIODO ESTUDIADO EN EL AMBITO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON EL AMBITO NACIONAL DENTRO DEL PERIODO OBJETO DE ANALISIS.....

329

- 12.1 Panorámica general de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid durante la legislatura 2003-2007..... 329
- 12.2 Comparativa evolutiva temporal de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid con legislaturas anteriores y posteriores..... 338
- 12.3 Panorámica comparativa con las mociones de censura presentadas en todo el territorio español en la legislatura 2003-2007 y anterior..... 348

QUINTA PARTE

ANALISIS DE CASOS. MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN LA LEGISLATURA 2003-2007.....

359

CAPITULO 13

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL ANALISIS CUALITATIVO DE LAS MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN LA LEGISLATURA 2003-2007.....

361

CAPITULO 14**MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE LA**

CALZADA.....	363
14.1 Características generales del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	364
14.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	365
14.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	366
14.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	369
14.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	369
14.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	370
14.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	371
14.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	372
14.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada. Especial referencia a la causa de la moción.....	373
14.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	375
14.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	375
14.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada.....	376

CAPITULO 15

MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE NAVALAGAMELLA.....	379
15.1 Características generales del Ayuntamiento de Navalagamella.....	380
15.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Navalagamella.....	381
15.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Navalagamella.....	381
15.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores del Ayuntamiento de Navalagamella.....	384

15.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Navalagamella.....	384
15.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella.....	385
15.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Navalagamella.....	387
15.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Navalagamella.....	387
15.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella. Especial referencia a la causa de la moción.....	388
15.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella.....	391
15.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella.....	391
15.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Navalagamella.....	392
 CAPITULO 16		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE SAN MARTIN DE LA VEGA.....	393
16.1	Características generales del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	394
16.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	395
16.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	396
16.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	398
16.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	399
16.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	400
16.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	401
16.8	La existencia de transfuguismo del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	401
16.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega. Especial referencia a la causa de la moción.....	402

16.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	407
16.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	407
16.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.....	408
CAPITULO 17		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE BATRES.....	411
17.1	Características generales del Ayuntamiento de Batres.....	412
17.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Batres.....	413
17.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Batres.....	413
17.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Batres.....	416
17.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Batres.....	416
17.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres.....	417
17.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Batres.....	418
17.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Batres.....	419
17.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres. Especial referencia a la causa de la moción.....	419
17.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres.....	422
17.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Batres.....	423
17.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Batres.....	424
CAPITULO 18		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE VELASCO.....	425
18.1	Características generales del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	426
18.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	427
18.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	427
18.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	430

18.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	431
18.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	432
18.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	432
18.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	433
18.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco. Especial referencia a la causa de la moción.....	434
18.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	436
18.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	437
18.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.....	437
 CAPITULO 19		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE HUMANES DE MADRID.....	439
19.1	Características generales del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	440
19.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	441
19.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	441
19.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	445
19.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	445
19.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	447
19.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	447
19.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	448

19.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid. Especial referencia a la causa de la moción.....	449
19.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	452
19.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	453
19.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Humanes de Madrid.....	453
CAPITULO 20		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE VALDEMORILLO.....	455
20.1	Características generales del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	456
20.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	457
20.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	458
20.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	461
20.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Valdemorillo.....	461
20.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	462
20.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Valdemorillo.....	463
20.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Valdemorillo.....	464
20.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo. Especial referencia a la causa de la moción.....	465
20.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	468
20.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	468
20.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Valdemorillo.....	469

CAPITULO 21**MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE CADALSO DE LOS**

VIDRIOS.....	471
21.1 Características generales del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	472
21.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	473
21.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	473
21.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	476
21.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	476
21.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	477
21.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	478
21.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	478
21.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios. Especial referencia a la causa de la moción.....	479
21.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	483
21.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	484
21.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios.....	484

CAPITULO 22

MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE NAVALAFUENTE.....	487
22.1 Características generales del Ayuntamiento de Navalafuente.....	488
22.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Navalafuente.....	489
22.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Navalafuente.....	489
22.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Navalafuente.....	492

22.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Navalafuente.....	492
22.6	Historia y desarrollo de la moción de censura.....	493
22.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Navalafuente.....	494
22.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Navalafuente.....	494
22.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente. Especial referencia a la causa de la moción.....	496
22.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente.....	499
22.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente.....	500
22.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Navalafuente.....	500
CAPITULO 23		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA LA NUEVA.....	503
23.1	Características generales del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	504
23.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	505
23.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	505
23.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	508
23.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	508
23.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	509
23.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	510
23.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	511
23.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva. Especial referencia a la causa de la moción.....	511
23.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	515

23.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	515
23.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva.....	516
CAPITULO 24		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE MORATA DE TAJUÑA.....	517
24.1	Características generales del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	518
24.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	519
24.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	519
24.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	522
24.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	523
24.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	524
24.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	525
24.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	525
24.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña. Especial referencia a la causa de la moción.....	527
24.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	531
24.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	532
24.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Morata de Tajuña.....	533
CAPITULO 25		
	MOCION DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE CHINCHON.....	535
25.1	Características generales del Ayuntamiento de Chinchón.....	536
25.2	Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Chinchón.....	537
25.3	Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Chinchón.....	538

25.4	Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Chinchón.....	540
25.5	La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Chinchón.....	540
25.6	Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón.....	541
25.7	La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Chinchón.....	542
25.8	La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Chinchón.....	543
25.9	Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón. Especial referencia a la causa de la moción.....	544
25.10	Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón.....	549
25.11	Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón.....	549
25.12	Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Chinchón.....	549
SEXTA PARTE		
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....		551
CAPITULO 26		
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....		553
26.1	Conclusiones del marco teórico de la investigación.....	553
26.2	Conclusiones del análisis cuantitativo y cualitativo de la investigación.....	562
26.3	Reflexiones y propuestas sobre la racionalización de la moción de censura en el ámbito local.....	571
ANEXOS.....		577
ANEXO 1		
CUADROS DE DATOS.....		579
BIBLIOGRAFIA.....		583

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral ha sido posible gracias a muchas horas de dedicación, esfuerzo y, constancia a lo largo de las cuales ha habido que vencer múltiples obstáculos y dificultades, pero finalmente ha sido posible y el ver el trabajo terminado compensa todos aquellos momentos duros y difíciles.

Quiero agradecer en primer lugar a mi marido, Jesús, su paciencia, generosidad durante este tiempo de limitaciones y privaciones, de nervios y de mucho trabajo, que indudablemente han afectado al desenvolvimiento de la vida normal, y que él ha asumido con ejemplar actitud.

Igualmente quiero agradecer su esfuerzo y dedicación a mi directora de tesis, Esther del Campo, por sus horas de dedicación, sus consejos y orientación, así como su envidiable carácter, para hacer de todo esto algo fácil y posible. Del mismo modo, también quiero agradecer a mis compañeros de departamento y a mis compañeros de trabajo, con los cuales he tenido ocasión de comentar todo este proceso, sus consejos, y sus palabras de ánimo en los momentos difíciles.

No puedo pasar por alto mencionar a una, para mi personita, un ser muy querido, que se quedo en el camino durante todo este proceso, precisamente en los momentos más duros, y que recordaré siempre.

Y finalmente agradecer a mis compañeros, Funcionarios de Rehabilitación Nacional, de los distintos ayuntamientos, a los que he tenido que recurrir en busca de información datos, que a veces, por su lejanía en el tiempo no han sido fáciles de encontrar, de entre los que debo destacar a personas que han sido especialmente amables y eficaces en las peticiones que he ido realizando.

RESUMEN

PALABRAS CLAVE: 590499 Rendición de cuentas, control político, moción de censura.
590999 Gobiernos Locales.

De la configuración de los modernos sistemas democráticos, caracterizados como gobiernos representativos, es la representación política el elemento esencial y central en torno al cual gravitan la totalidad de las instituciones que en el mismo se articulan para hacer posible su funcionamiento en aras a la consecución del interés general o interés público, que de este modo se presenta como el fin esencial de toda esa construcción dentro de nuestros modernos sistemas políticos democráticos.

Pero junto a ese interés general, que define la noción de representación política aparece otro elemento, que igualmente la caracteriza, que es la capacidad de control sobre el representante, que va a marcar la diferencia con la representación privada, para hacer posible la representación política, que de este modo lleva inherente la función de control, y es precisamente dentro de esa función de control donde puede encuadrarse la moción de censura, que se desarrolla dentro de un marco institucionalizado, y en concreto como objeto de esta investigación, dentro del marco de los gobiernos locales.

Así, ha de tenerse en cuenta para la configuración, desarrollo y análisis de este importante elemento de control en los sistemas representativos que encarnan los gobiernos locales, las peculiaridades y especificidades que los mismos presentan en su conformación y funcionamiento, en los que ha de tenerse en cuenta, como elementos esenciales, la autonomía local, las competencias locales, las características especiales de la planta local así como la diversidad de entes que integran el ámbito local, de entre los que aparecen como esenciales y constitucionalizados el municipio y la provincial, pero que no agotan la diversidad y multiplicidad de entes que conforman el nivel de gobierno

local. Pero especialmente ha de tenerse en cuenta el análisis y tratamiento de la forma de gobierno local, que en su evolución ha ido experimentado un giro importante desde un sistema inicialmente concebido desde unas bases más cercanas al gobierno corporativo hacia un sistema más parlamentario, dando lugar a lo que por la doctrina se ha dado en llamar la parlamentarización de los gobiernos locales, siendo precisamente en el marco de esa parlamentarización donde la institución de control resulta fundamental y más concretamente la moción de censura como elemento fundamental de control en los sistemas parlamentarios, y que determina la conceptualización de los gobiernos locales hacia la concepción de auténticos sistemas parlamentarios de gobierno.

Por ello, la figura de la moción de censura se desarrolla dentro de este marco con unas características también peculiares, que la han ido configurando desde su positivación al mundo local, positivación más tardía que la regulación respecto de otros niveles de gobierno, debido a situaciones fácticas que hicieron necesaria su regulación desde una perspectiva racionalizadora, y sus posteriores reformas debido a las peculiaridades de desarrollo, concretando sus requisitos y limitaciones para hacerla operativa dentro del mundo local, que en la última reforma operada en 2011 se han hecho tan restrictivas para evitar situaciones provocadas por prácticas poco aceptables y deseables como el transfuguismo político y otras circunstancias de análoga naturaleza, que han puesto en tela de juicio la adecuación de dicha regulación para los fines que la misma debe desempeñar.

Todo lo cual ha motivado que la misma presente actualmente unas características, muchas de las cuales hace plantear su idoneidad para la función de control que debe y resulta necesaria para hacer posible el ejercicio de la representación así como determinar el funcionamiento de los gobiernos locales como auténticas instituciones de gobierno, orientándose más bien a dar salida a situaciones de ingobernabilidad, planteándose por tanto como objetivos esenciales de la investigación la constatación de elementos que distorsionan la misma e impiden su correcto funcionamiento como una auténtica institución de control político.

Así pues, desde estas premisas se realiza un análisis de la institución, su funcionamiento, tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa de análisis de los supuestos planteados en el terreno real de producción, desde la perspectiva de confirmar la existencia de elementos que distorsionan la misma e impiden la función de control que debe desempeñar y a cuyo objeto debe orientarse la regulación y operatividad de la misma para dar respuesta a las necesidades que el interés local demanda en la

actualidad. Todo lo cual se realiza mediante el análisis de una serie de variables que intervienen en el desenvolvimiento de la misma, tales como el tamaño de la corporación, la composición de la misma, la existencia de transfuguismo, y como más importante la causa o motivación de la moción, en conexión con su intrínseca naturaleza política, entre otras de análoga naturaleza derivadas todas ellas de las características que la institución presenta.

Como resultado de la investigación realizada puede destacarse como conclusión más relevante, la comprobación de la existencia de importantes distorsiones en la función de control que la moción de censura debe desempeñar para el correcto funcionamiento de los gobiernos democráticos locales, orientándose la misma a una función de salida a situaciones de ingobernabilidad, en la mayoría de los casos provocada por intereses que se encuentran subyacentes en la base de la moción. Todo lo cual se ve intensificado por las características esencialmente relacionadas con el tamaño y composición de la corporación, así como por las limitaciones establecidas por las regulaciones legales de la institución, que establecen fuertes restricciones a la misma sin tener en cuenta el aspecto esencial y más importante que se encuentra en la base de lo que debe constituir la causa de la moción de censura.

ABSTRACT

KEYWORDS: 590499 Report of Accounts, Political Control, Motion of Censure.

590999 Local Governments.

Within the framework of modern democratic systems, featured as representative governments, political representation is the central element around which public institutions are organised and enunciated in order for its putting into practice possible in behalf of the attainment of the general or public interest, which is thus presented as the main aim of such construction within our democratic political system.

Along with this general interest, which defines the notion of political representation, another element arises, which equally defines it: the power of control on the represented, which marks the difference with private representation, in order to make possible political representation, which inherently holds the power for control.

And it is precisely within that power for control where the motion of censure can be contextualised. It is developed within an institutionalised framework and, more specifically as the object for this research, within the local government framework.

Therefore, for the configuration, development and analysis of this important element of control in representative systems which conform local governments, peculiarities and specifications present in their conformation and functioning must be taken into account. Amongst them: local autonomy, local government jurisdiction, and the specific characteristics of the local government staff as well as the diversity of agencies which make up the local government, of which the city and the province appear as vital but do not use up the diversity and multiplicity of agencies which conform the government at the local level. I must be taken in special consideration the analysis and treatment of the

form of local government. In its development, it has experimented a sharp change from a system originally conceived closer to a corporative government and it now looks at a more parliamentary system, originating which it is known as the parliamentation of local governments, and it is within the framework of this parliamentation that the control institution is vital and more specifically, the motion of censure as a vital element for control in parliamentary systems, and which determines the conceptualisation of local governments towards the conception of authentic parliamentary systems of government.

Thus, the figure of motion of censure is developed within this frame with some peculiar characteristics, which has been configured from since its implementation, subsequent to the regulation regarding other levels of government, due to phactic situations which made its regulation necessary from a rationalised perspective, and subsequent reforms due to its developmental particularities, specifying its requirements and limitations in order to make it operative at a local level, which in the latest reform of 2011 has been this restrictive as to avoid situations originated by unacceptable practices such as party switching and the like, which has called into question the appropriateness of the above-mentioned regulation for the aims that it must serve.

All this has caused that it currently presents some characteristics, many of which make us question its adequacy for the function of control which it must fulfill the practice of representation as well as determine the functioning of local governments as authentic government institutions, leaning towards solving situations of ungovernability, considering both as essential objectives of the investigation the finding of elements that distract and prevent its operation as authentic institution of political control.

Therefore, from this premises, an analysis and functioning of this institution is carried out from a quantitative and qualitative perspective of case-studies in field-work, with the idea of confirming the existence of distorting elements which must be executed and for that aim the regulation and effectiveness must be directed in order to fulfill the needs which the local interest demands nowadays. All that through the analysis of a number of variables involved in the production of the same, such as the size of the corporation, the composition of the same, the existence of turncoat, the cause or motivation, and other analog nature derived from the characteristics that the institution presents.

As a result of the research carried out, can be highlighted as a conclusion more relevant the existence of important distortions in the function of control than the motion of censure must play for the proper functioning of democratic local governments guided the mism a function's output to situations of ungovernability, in the majority of cases caused

by interests that are underlying the basis of the motion of censure. All of which is intensified by characteristics essentially related to the size and composition of the corporation, as well as the limitations established by the legal regulations of the institution, laying heavy restrictions to it without taking into account the essential and most important that is located at the base of what must be the cause of the motion of censure.

INTRODUCCION

OBJETO Y AMBITO DE LA INVESTIGACIÓN

Llama la atención la gran cantidad de procesos de moción de censura habidos en las últimas legislaturas en el ámbito de los gobiernos locales, especialmente con anterioridad a la reforma operada por la Ley del Régimen Electoral General en enero de 2011, que determina un cambio fundamental en la noción y finalidad que la moción de censura representa dentro de las entidades locales y por ende en el control político que se ejerce en el seno de las mismas. En efecto, estos procesos, configurados tanto desde la perspectiva de la Ciencia Política como desde la perspectiva del Derecho como procedimientos o mecanismos de control, se han producido con gran profusión en corporaciones locales de todos los tamaños, de todos los signos políticos, y en el marco de cualquier ámbito territorial dentro del Estado Español.

Como contrapartida, y existiendo este mecanismo de control con el mismo objetivo y finalidad en el ámbito estatal o autonómico, puede observarse la práctica inexistencia de procesos de moción de censura en estos ámbitos.

Esta profusión y reiteración de estos procesos de moción de censura en el ámbito local ha tenido tanta incidencia y repercusión en el sistema de gobierno local, que ha llevado a la realización de importantes cambios legislativos en la materia, con la finalidad de introducir elementos de racionalización y limitación a los mismos, en aras a garantizar el objetivo fundamental que persigue nuestro sistema electoral y de funcionamiento parlamentario en todos los niveles cual es el de la estabilidad en los gobiernos.

Indudablemente, esta estabilidad debe conjugarse con la persistencia, y lo que es más importante, la eficacia en los mecanismos de control político, de los que como se ha dicho con anterioridad la moción de censura representa una importante manifestación, y que por otra parte constituye uno de los ejes fundamentales para garantizar el éxito, y la

pervivencia de los sistemas democráticos modernos, en los cuales el control, y en particular, el control político se configura como un elemento esencial dentro de los mismos.

Así pues, la pregunta esencial en esta investigación pretende incidir, dadas las diferencias observadas en los distintos niveles políticos en el desenvolvimiento de este mecanismo de control esencial en los sistemas parlamentarios de gobierno, en cual es el papel que realmente representa la moción de censura en el ámbito local, teniendo en cuenta la doble acepción que la misma presenta con carácter general, es decir, por un lado el de ser un mecanismo de control político, y por otro el de ser un mecanismo para dar salida a las situaciones de ingobernabilidad planteadas en el transcurso de los mandatos políticos, a lo que ha de añadirse las auténticas causas que subyacen en los fundamentos de las mociones de censura planteadas en este ámbito. De este modo, se podrá indagar y obtener respuestas en el porqué de la diferencia de este fenómeno en el ámbito local, o dicho de otro modo, en el porqué de la diferencia en su producción y desenvolvimiento en este ámbito local con respecto de los ámbitos estatal y autonómico.

Esta pregunta nos lleva indudablemente al planteamiento de cuales son las características de la moción de censura como mecanismo de control político en el ámbito local, lo cual puede concretarse en los aspectos siguientes:

En primer lugar, como puede caracterizarse la moción de censura local dentro de las teorías del control político; es decir, partiendo de la característica fundamental y básica de los actuales gobiernos democráticos representativos, que es la representación política, que lleva inherente la función de control y rendición de cuentas, se llegaría al control parlamentario, y dentro del mismo, y de las teorías vigentes, debe determinarse que papel juega la moción de censura en cada una de ellas y particularmente que papel juega la moción de censura local.

Del mismo modo resulta igualmente importante analizar cuáles son las características especiales o las particularidades que presentan los gobiernos locales, frente al gobierno central, y que características puede presentar más concretamente el funcionamiento de los órganos de representación popular en los gobiernos locales frente a los gobiernos estatales, y del mismo modo que características peculiares presentan el ejecutivo estatal frente al ejecutivo local, y como se configuran las relaciones entre los mismos.

Seguidamente, cabría analizar que elementos o magnitudes determinan la configuración de la moción de censura local desde el punto de vista de su evolución histórica.

Igualmente, y de manera especialmente importante, es preciso realizar, dada la perspectiva y objetivo del trabajo, un análisis de los principales rasgos y elementos teóricos que determinan la caracterización de la moción de censura local en la actualidad, y muy especialmente incidiendo en la configuración de los elementos que constituyen la introducción de principios de racionalización, que teniendo en cuenta la perspectiva comparada de nuestro trabajo, debe ponerse en relación con la configuración de estos principios de racionalización de la moción de censura en el sistema parlamentario estatal.

Y finalmente, qué elementos, magnitudes o características pueden influir en la producción de procesos de mociones de censura en el ámbito local, qué cabría poner en relación con su ubicación territorial, tamaño de la corporación y composición política de sus miembros, y otros de análoga naturaleza que pudieran considerarse de especial importancia para determinar su surgimiento y evolución, lo que nos lleva indudablemente al examen desde una perspectiva panorámica y global de los principales procesos de moción de censura en el ámbito local habidos en las últimas legislaturas.

Así pues, desde el ámbito concreto de la investigación, puede deducirse que la misma tiene un propósito fundamental cuál es determinar cuáles son las características fundamentales que explican el fenómeno de la moción de censura en el ámbito local, la función que la misma representa y si la regulación realizada respecto de la misma, cumple las exigencias y requisitos necesarios para el desempeño de la misma.

Este objeto de análisis nos introduce en un campo de investigación desde la perspectiva del funcionamiento de los sistemas parlamentarios, y más concretamente dentro de ellos desde la perspectiva del control parlamentario en el panorama local, resultando este ámbito el gran desconocido por haberse considerado en cierto modo de menor importancia o de segunda fila tradicionalmente por los sectores doctrinales de la Ciencia Política, pero que sin embargo constituye un estrato fundamental y básico en la esencia de los sistemas democráticos, tal y como señala el autor francés decimonónico Alexis de Tocqueville en su obra *"La Democracia en América"*¹.

Por lo que se refiere al ámbito de la investigación, cabe destacar que el mismo se centra en las mociones de censura producidas en la Comunidad de Madrid durante la legislatura 2003-2007. Si bien respecto del análisis cuantitativo y cualitativo general se realiza un tratamiento completo de todas las mociones de censura producidas en dicha comunidad

¹ TOQUEVILLE, A: *"La democracia en América"*, Madrid, Akal, 2007.

autónoma desde las primeras elecciones democráticas hasta la última legislatura concluida a las fechas en que la investigación se desarrolla, es decir la legislatura 2007, 2011, realizándose una aproximación valorativa a las mismas mediante el análisis cuantitativo de las variables más destacadas.

Por otra parte, se realiza un análisis comparativo cuantitativo con las mociones de censura producidas en el territorio español correspondiente a las legislaturas de mayor relevancia en la producción de mociones de censura local, cual es el correspondiente a las legislaturas 1999-2003 y 2003-2007, correspondiéndose con el periodo estudiado y el inmediatamente anterior.

La justificación tanto del ámbito temporal seleccionado se encuentra en que el mismo constituye un periodo de gran producción de procesos de mociones de censura en el ámbito local, que lleva a la intensificación y replanteamiento del pacto antitransfuguismo surgido entre los principales partidos políticos y que se encuentra en la antesala de las reformas legislativas realizadas, especialmente la realizada en 2011 y que constituye un punto de inflexión en la regulación de la moción de censura local, incidiendo fuertemente en la posibilidad de planteamiento de la misma y su caracterización como elemento de control político.

Por lo que se refiere al ámbito objetivo o territorial procede destacar que la Comunidad de Madrid presenta un número de municipios relativamente ponderado para el estudio y análisis de la institución, constituyendo además una de las comunidades autónomas que proporcionalmente presenta un mayor número de casos de mociones de censura en el periodo estudiado.

Por otra parte cabe destacar que por las características de los municipios que integran la Comunidad de Madrid, por la existencia dentro de la misma de municipios de todos los tamaños y dimensiones de la corporación, constituye una de las comunidades más representativas para la realización del análisis.

Asimismo, es preciso poner de manifiesto como factor relevante la mayor cercanía y mayores posibilidades para la obtención de los datos para la investigación respecto de la ubicación en que la investigación se realiza.

Así pues, este trabajo constituye un estudio analítico desde una perspectiva tanto cuantitativa como cualitativa de análisis sobre los procesos de surgimiento, desarrollo y caracterización de la moción de censura en el ámbito local, y su función dentro del

ámbito del control parlamentario local, incidiendo de manera expresa en si las modificaciones legislativas llevadas a cabo tendentes a lo que se ha dado en llamar racionalización de la moción de censura son adecuadas y responden a la auténtica finalidad que la moción de censura debe desempeñar dentro de los mecanismos de control parlamentario; así como las posibles reformas o propuestas de *lege ferenda* que fuera conveniente plantearse para su regulación y efectividad futuras.

METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

- I. Ámbito y orientación general metodológica de la investigación
- II. Estructura y configuración del trabajo de investigación
- III. Perspectiva del modelo de análisis: el nuevo institucionalismo
- IV. Técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis
- V. Especial referencia a las técnicas cuantitativas de análisis
- VI. Especial referencia a las técnicas cualitativas de análisis, definición y justificación de variables
- VII. Perspectivas finalistas de la investigación

I. Ámbito y orientación general metodológica de la investigación

En este trabajo se realiza un análisis utilizando el marco teórico, partiendo de la teoría de la representación política y el control que la misma implica para ser eficaz, control éste entendido como rendición de cuentas, y a través de las distintas teorías del control parlamentario, más en concreto: la teoría clásica del control político y la teoría de la agencia, teoría ésta más modernamente utilizada, y que constituye un avance en la configuración y tratamiento de los distintos sistemas de control.

II. Estructura y configuración del trabajo de investigación

El trabajo de investigación está dividido en tres bloques temáticos claramente diferenciados: un primer bloque, que abarca las tres primeras partes, es el que desarrolla el marco teórico que va a servir de herramienta conceptual para las dos partes restantes.

Así, en la primera parte se trata el control político como elemento esencial en los sistemas democráticos. En ella se toma como punto de partida, como se ha dicho, de la

construcción en torno a la representación política en los modernos gobiernos democráticos, para derivar de la misma la necesidad de control entendido como rendición de cuentas, incidiendo en la dimensión institucional del mismo, marco éste en el que se encuentra situado el control parlamentario, en el seno del cual puede tener la moción de censura. Se pretende así el encuadramiento de la misma dentro del sistema de control, lo que va a permitir analizar mejor el surgimiento de la misma y sus implicaciones, necesario para comprender su funcionamiento y desarrollo, objetivo de esta investigación.

En la segunda parte se realiza un análisis del marco teórico en torno a la caracterización del gobierno local y sus elementos esenciales: la autonomía local y las competencias locales; la diversidad local, intermunicipalidad y planta local; y finalmente la forma de gobierno local. Ello resulta esencial para encuadrar la función de control político dentro de la que se encuadra la moción de censura en el marco de peculiaridades y funcionamiento de las entidades locales, especialmente en torno a la forma de gobierno local, que va a determinar la posibilidad de considerar el funcionamiento del órgano representativo de dichas entidades, el pleno de la corporación, como auténticos gobiernos en los que pueda desarrollarse efectivamente la función de control.

Finalmente, en la tercera parte, última de este primer bloque referido al marco teórico, se realiza el análisis comparado de los elementos caracterizadores de la moción de censura en el ámbito local frente a la caracterización de estos mismos elementos en el ámbito estatal, tanto desde una perspectiva de evolución histórica como desde la perspectiva diacrónica de la definición y caracterización actual, analizándose profusamente la problemática planteada en torno a la moción de censura local tanto en sus aspectos formales como de fondo, lo cual tiene especial importancia con la conexión con el objetivo central de la investigación, es decir con el funcionamiento de la moción de censura en el ámbito local y el desempeño de la auténtica función de control de la misma, cuyo contraste se pretende en las partes siguientes de trabajo referidas propiamente al proceso de investigación.

El segundo bloque, que coincidiría íntegramente con la parte cuarta del trabajo, se centra ya en el objeto de la investigación propiamente dicho, avanzando hacia una dinámica más empírica en el proceso de investigación, realizando análisis de los datos concretos desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa, definiendo las variables que van a intervenir en la investigación a efectos de determinar en función de ellas el desarrollo de la moción de censura local, y especialmente, el comportamiento de los principales

actores que intervienen en ella, que son los partidos políticos, y más en concreto y dentro de la propia dinámica parlamentaria del control, los grupos políticos que componen la corporación.

Finalmente, el tercer bloque, que coincide íntegramente con la quinta parte, se refiere al análisis cualitativo de los casos seleccionados con los criterios y justificación expuestos en el apartado anterior, analizados en función de las variables definidas con anterioridad, mediante técnicas fundamentalmente cualitativas de análisis a partir de fuentes primarias relacionadas con la producción de los mismos, poniendo especial énfasis en la técnica cualitativa de investigación relativa al análisis del discurso político realizado en las sesiones de debate y votación de las mociones de censura planteadas a partir de las actas plenarias, escritos de presentación de la moción y otros documentos integrantes de los mismos.

Finalmente, el apartado de conclusiones pondrá de manifiesto los resultados de la investigación derivados tanto del marco teórico, como del proceso empírico de investigación a partir de los datos analizados, con la finalidad de contrastar la hipótesis de investigación y obtener así constataciones relativas al funcionamiento de la moción de censura en las entidades locales y su autentico papel como institución de control político.

III. Perspectiva del modelo de análisis: el nuevo institucionalismo

Por tanto, se deduce de la metodología expuesta que el modelo de análisis podría encuadrarse dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo. Este enfoque en la Ciencia Política constituye una nueva orientación, que pretende abandonar la perspectiva formalista del viejo institucionalismo o institucionalismo clásico, para introducir elementos basados en la teoría de la elección racional y explicar el funcionamiento de las instituciones no tanto ya desde los aspectos que caracterizan las mismas, sino desde su comportamiento, el comportamiento de los actores que las integran, todo ello en función de una serie de variables, dependientes e independientes, cuyos resultados determinarán una serie de pautas que permitirán concluir acerca de la naturaleza, la motivación y el funcionamiento de los procesos que se desarrollan en las instituciones, ahondado así en la auténtica naturaleza de las mismas y en su razón de ser. Así, el nuevo institucionalismo puede considerarse una de las áreas de en alza de la Ciencia Política².

² GUY PETERS, B., "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo", en R. GOODIN y H.D. KLINGEMANN, "Nuevo manual de ciencia política", Madrid, Istmos, 2001, pp. 304-305.

A diferencia del viejo institucionalismo, o institucionalismo clásico, que presentaba un enfoque descriptivo, analizando los aspectos formales o estructurales, y no entrando en los efectos de las instituciones en forma de políticas públicas, centrándose simplemente en el proceso legislativo como indicador de la dinámica de las instituciones para explicar el funcionamiento de las mismas, y sin utilización del método comparado, este nuevo enfoque del institucionalismo, centra la atención en las dinámicas de comportamiento de las instituciones, incidiendo no sólo en los aspectos procedimentales de formación de políticas, sino en los efectos y consecuencias de las mismas, y utilizando de forma racional el método comparado, haciendo de este modo posible el planteamiento acerca de las dinámicas institucionales en cuanto a su parecido o diferencias en los distintos regímenes, superando así las concepciones particularistas ofrecidas por los investigadores de alcance nacional o regional.³

Sin embargo, dentro de la corriente neoinstitucionalista pueden apreciarse distintas variantes⁴. Así puede hablarse de un neoinstitucionalismo normativo, que pone el acento en las normas y los valores para definir el funcionamiento de las organizaciones e instituciones, dando lugar a lo que se ha denominado la “cultura de la organización” dentro de la teoría de las organizaciones. También ha de considerarse un neoinstitucionalismo con aproximaciones de la elección racional, que ha desarrollado su propia versión del análisis institucional. El institucionalismo histórico, que destaca el peso de las primeras fases de desarrollo de las organizaciones, considerando que éstas, tanto en su vertiente estructural como normativa va a marcar y explicar gran parte del comportamiento de las mismas en sus procesos de desenvolvimiento. Del mismo modo puede hablarse de un institucionalismo social, que parte de que las relaciones entre el estado y la sociedad van a explicar gran parte del funcionamiento institucional, como una serie de rasgos estructurales e institucionales. Y finalmente puede hablarse de un institucionalismo estructural, que retoma los presupuestos del viejo institucionalismo, pero desde una perspectiva más científica, planteándose el análisis desde el punto de vista de un conjunto de puntos de veto, que son aspectos de la cadena de decisión en que los actores pueden bloquear una acción, y asimismo se plantea igualmente las diferencias estructurales entre distintos regímenes, por ejemplo los sistemas presidencialistas y parlamentarios, desde una comparativa estructural, pero más dinámica y basada en técnicas sistematizadas, y por tanto, más científicas.

³ GUY PETERS, B., “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, en R. GOODIN y H.D. KLINGEMANN, “Nuevo manual de ciencia política”, Madrid, Istmos, 2001, pp. 306-307.

⁴ GUY PETERS, B., “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, en R. GOODIN y H.D. KLINGEMANN, “Nuevo manual de ciencia política”, Madrid, Istmos, 2001, pp. 307-315.

En tanto que no se pretende una perspectiva meramente descriptiva de las instituciones, sino que se pretende la explicación del comportamiento de la institución en función de una serie de variables que se considera que pueden influir en ella, este trabajo puede ser encuadrado dentro del enfoque neoinstitucionalista de investigación. Igualmente el tratamiento de la investigación se realizará sobre la base de las características estructurales de la institución, que se definen con respecto a sí misma, en cuanto institución de control. Por tanto, puede decirse que el enfoque contiene rasgos de las distintas variantes que el nuevo institucionalismo presenta.

IV. Técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis

Se utilizan igualmente una serie de técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis. Si bien en este trabajo, por constituir un tratamiento del marco teórico, a fin de encuadrar la institución de la moción de censura local, y definir sus rasgos estructurales, e incidir sobre la operatividad, desenvolvimiento, funcionalidad y causalidad o razón de ser subyacente de la institución de la moción de censura local, destaca el predominio de la base cualitativa.

De este modo, se pretende llegar al conocimiento de la moción de censura en el ámbito municipal a través de una combinación de técnicas y procedimientos de investigación que sin duda proporcionarán un conocimiento integral y global de la institución así como de sus peculiaridades de funcionamiento, que indudablemente marcan diferencias con la moción de censura en el ámbito del Estado central y en las comunidades autónomas. Estos métodos pasan por el análisis del surgimiento de la institución, las circunstancias históricas, la conformación de la institución, comportamiento de los principales actores y otras circunstancias colaterales, mediante el empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social y política en aras a lograr el conocimiento desde una perspectiva integral de la institución objeto de estudio.

Así, se realiza un recorrido por las fuentes secundarias en torno a la abstracción de los principios, rasgos, bases teóricas y corrientes que informan la representación política y el control como rendición de cuentas y el control parlamentario a efectos de encuadrar la institución en su contexto dentro de los gobiernos democrático- representativos.

Del mismo modo, se pone el acento en la definición de las circunstancias de su surgimiento y su evolución histórica, en tanto que van a contribuir a explicar las conductas y el comportamiento de los actores y de la institución.

En segundo lugar se procederá analizar las características específicas de los entes en los que se desarrolla la institución, en aras a determinar el funcionamiento de la misma como un auténtico parlamento, lo que va a condicionar en gran medida el funcionamiento de las instituciones de control y especialmente de la misma, y sobre todo al funcionamiento del sistema de partidos.

En tercer lugar se procederá a analizar las características propias definidoras de la moción de censura y en que medida estas concurren en la moción de censura local, mediante técnicas de análisis comparado con la moción de censura en el ámbito estatal.

V. Especial referencia a las técnicas cuantitativas de análisis

La perspectiva metodológica cuantitativa se centra en tanto que se realiza un análisis de las variables propuestas para su estudio y una aproximación a los datos que van a servir de base para realizar la construcción cuantitativa mediante herramientas cuantitativas de análisis político, mediante análisis porcentuales, tablas comparativas y secuenciales tanto desde la perspectiva evolutiva en los distintos periodos, como la referida al periodo concreto objeto central de estudio y análisis. Por ello se aportan una serie de datos, que van a determinar las variables de análisis cuantitativo, procediéndose al razonamiento de la función que las mismas pueden representar en el marco de la investigación y de la herramienta cuantitativa.

Seguidamente, y como una segunda fase de esta investigación, y ya desde una perspectiva más empírica, y trabajando fundamentalmente con fuentes directas, se procederá a trabajar con las variables y datos obtenidos del proceso de investigación, al tratamiento de los mismos con herramientas de análisis cuantitativo, con elaboración de porcentajes, tablas de datos, a efectos de construir y determinar como funcionan en función de variables dependientes e independientes, utilizando para ello todo tipo de mecanismos que la aplicación puede proporcionar, tales como regresiones, y magnitudes propias de la herramienta utilizada.

VI. Especial referencia a las técnicas cualitativas de análisis, definición y justificación de variables

Con posterioridad, e igualmente dentro de la segunda fase de la investigación, ya en el ámbito cualitativo, se procederá al análisis exhaustivo de una muestra representativa tomada en función de criterios de representatividad, por cada uno de los tipos ideales abstraídos del proceso de investigación en función de las variables definidas, a efectos de observar "*in situ*" los elementos constitutivos de la moción, especialmente, el funcionamiento de los partidos intervinientes, tanto antes, durante y después de la moción, el sistema de partidos operante en la institución, y especialmente, la causa y motivación de la moción, así como los votos con los que la misma sale adelante, y otros aspectos colaterales, como grupos de interés, intereses económicos urbanísticos y aspectos relacionados con la corrupción política. Para ello se realizarán técnicas cualitativas de análisis, basadas en el análisis semiótico de textos de la moción así como fundamentalmente del acta de desarrollo del pleno, realización de cuestionarios y entrevistas semi estructuradas, con objeto de obtener una información homogénea sobre el grado de desarrollo y elementos de la propia moción de censura. Incluso, se planteará la realización de grupos de discusión con personas intervinientes en las mociones de censura planteadas dentro del universo de la investigación.

Así, las variables utilizadas en cuanto al análisis cualitativo, se derivan de las características propias de la moción de censura local y su ámbito de desenvolvimiento, en tanto que la misma se desarrolla en el marco del órgano representativo de las entidades locales, el pleno de la corporación, el cual tiene una determinada dimensión en función del número de población del municipio; igualmente presenta una composición política determinada a resultas del proceso electoral que da lugar a su constitución, de la que resulta un determinado escenario de fuerzas políticas y configuración de mayorías y minorías con distintas posibilidades de actuación; asimismo cabe considerar los antecedentes de mociones de censura anteriores, que ponen de manifiesto y se relacionan una cierta cultura política de conflicto en torno a la estabilidad y procesos en la corporación local de que se trate; la existencia de pactos previos constituye un elemento esencial por cuanto va a poner de manifiesto la solidez o no solidez de los mismos para el mantenimiento del gobierno local o la capacidad del alcalde y de su equipo de gobierno para gobernar; también cabe considerar el tipo de partidos que conforman la corporación, según sean estos de ámbito nacional o agrupaciones independientes, lo cual se relaciona con la disciplina de partidos e intereses de los mismos; el transfuguismo constituye un elemento esencial y que se relaciona con los

intereses subyacentes o que pueden subyacer en la moción de censura; y finalmente como más importante, la causa de la moción de censura, que conecta con el auténtico carácter político de la moción de censura, y por ende con su funcionalidad como institución de control político en el ámbito local.

Así pues, desde la caracterización expuesta y el escenario político en que la moción de censura local se desarrolla cabe deducir las variables a considerar en el análisis: el tamaño de la corporación, la composición de la corporación, antecedentes de mociones de censura previas en legislaturas anteriores, existencia de pactos previos de gobierno o de investidura, existencia de partidos y agrupaciones independientes, transfuguismo, causa de la moción de censura, desarrollo procedimental y consecuencias y acontecimientos políticos posteriores a la moción.

VII. Perspectivas finalistas de la investigación

Con todo ello puede observarse se espera obtener una visión integral del proceso de moción de censura que se considera pueda proporcionar conclusiones clarificadoras en el ámbito de la hipótesis de investigación.

Ello constituirá una investigación en profundidad de cada uno de los casos o grupos de casos con características comunes, mediante técnicas cualitativas de análisis, dentro de este amplio universo casuístico, en los que se contrastan todos estos rasgos, y especialidades observadas y aquí analizadas con el amplio y heterogéneo universo que constituye el mundo local, y con la diversidad de experiencias producidas en cuanto a mociones de censura planteadas desde nuestra andadura de la democratización de las entidades locales, pudiendo extraerse sin duda importantes conclusiones con los cruces de las magnitudes observadas, estudias y analizadas en la construcción y conformación de estos procesos dentro del Estado Español.

PRIMERA PARTE

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL. EL CONTROL Y LA RENDICION DE CUENTAS COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LOS SISTEMAS DEMOCRATICOS REPRESENTATIVOS

CAPITULO 1

DEMOCRACIA, REPRESENTACION POLITICA Y CONTROL

- 1.1 La representación política como base de la democracia moderna
- 1.2 La representación política
 - 1.2.1 El concepto de representación
 - 1.2.2 La dimensiones de la representación
 - 1.2.3 El interés como elemento esencial en la construcción de la representación política
 - 1.2.4 La dimensión institucional en la representación política...
 - 1.2.5 La representación y su implicación necesaria de la idea de control
- 1.3 La representación política como base de legitimación de los gobiernos o democracias representativas
- 1.4 Conclusiones integradoras acerca de la representación política como base de legitimación de los gobiernos representativos
- 1.5 La transformación de la representación política con la democracia de partidos
- 1.6 Críticas y problemas en torno a la representación política

1.1 La representación política como base de la democracia moderna

Los regímenes políticos democráticos modernos se configuran de manera muy diferente al ideal clásico de la democracia de la antigua Grecia, incluso, según algunos autores en contra de los principios de ésta⁵.

No todos los teóricos han considerado siempre la democracia clásica griega o democracia directa como el sistema de gobierno más idóneo. El primero de ellos en realizar una fuerte crítica a la democracia griega, de participación directa del *domus* en los asuntos públicos, fue Aristóteles, que la consideraba como un régimen reprobable, abogando así

⁵ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 11.

por la república como el sistema de gobierno idóneo⁶. Del mismo modo, Kant hacia 1795 ya consideraba que la democracia *"era necesariamente un despotismo"*.⁷

Es la utilización de la misma denominación, "democracia", para designar a los nuevos gobiernos populares en el contexto de las sociedades modernas lo que contribuye a crear confusión en torno a dos realidades distintas, *"hasta el punto de que algunos autores piensan que habría sido más acertado utilizar un nombre distinto para referirse a la nueva concepción del gobierno popular en el contexto de las sociedades modernas. Pero sea con la intención de compartir cierta aura de legitimidad del ideal griego o simplemente producto casual del desarrollo histórico, se ha mantenido la denominación democracia, y no especificar a cual de ellas, la antigua o la moderna, nos referimos genera muchas confusiones e insatisfacciones. Por ello hay que insistir en que cuando hablamos de la extensión de las democracias en las sociedades modernas el concepto que manejamos es el articulado por la tradición liberal democrática."*⁸ Así, El Federalista se refiere al nuevo sistema de gobierno como república representativa. Otros autores como Dahl⁹ u O'Donnell¹⁰ hablan de poliarquía, y Manin¹¹ lo denomina gobierno representativo.

Así la democracia moderna encuentra su fundamento en los principios del liberalismo democrático, junto con elementos de la tradición republicana e integrando algunos de los elementos de la democracia clásica tales como la participación ciudadana. O'Donnell¹² señala en efecto, que las poliarquías son el resultado de la integración compleja de las corrientes democrática, liberal y republicana, apartándose de las corrientes que las configuran como sistemas en tensión entre los elementos liberales versus democráticos, o liberalismo versus republicanismo, considerándose recíprocamente excluyentes.

Del liberalismo, en cuya base se encuentra la idea de que existen derechos básicos que ningún poder puede limitar, y por tanto los denominados derechos de corte liberal clásico, destaca el principio del consentimiento, y de la revocación del poder teorizado

⁶ ARISTOTELES: "Política", Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp. 1279 a y b.

⁷ KANT, E: "Sobre la paz perpetua", Madrid, Tecnos, 2005.

⁸ GARCÍA GUTIÁN, E.: "El discurso liberal: democracia y representación", en R. DEL AGUILA, y F. VALLESPIN, y otros: "La democracia en sus textos", Madrid, Alianza Editorial, 1998. Pág. 115.

⁹ DAHL, R: "La democracia y sus críticos", Barcelona, Paidós, 1992.

¹⁰ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

¹¹ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998.

¹² O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pág. 146.

por Locke¹³, lo que se encuentra muy conectado con la idea del control, como seguidamente se analizará. Del componente republicano, destaca la idea del interés público, del gobierno de los mejores en pro del logro de los mejores resultados para el cumplimiento de los objetivos que ese interés público, distinto de los intereses individuales, demanda; ello va a materializarse en la idea de la elección como mecanismo de selección de los representantes públicos. Y de la tradición democrática, que no contempla tanto la idea de distinción entre la esfera pública y la esfera privada, como la idea de igualdad, que se concreta en la participación de todo el “*demos*” en los asuntos y decisiones que afectan a la colectividad.

Estas tradiciones presentan elementos contradictorios, pero que sin embargo se integran en la configuración de la democracia representativa. Como señala O’Donnell, *“en algunos aspectos importantes esas tradiciones entran en conflicto. Como mínimo, los valores entre el liberalismo y el republicanismo le atribuyen a las esferas privada y pública llevan a conclusiones divergentes, si es que no opuestas, sobre los derechos y deberes políticos, la participación política, el carácter de la ciudadanía y de la sociedad civil y otros asuntos que son la esencia del debate político. Por su parte la democracia no es dualista, es monista: no reconoce límites válidos o distinciones entre la esfera pública y la esfera privada. Además a diferencia del republicanismo, en la democracia el ejercicio de los deberes públicos no requiere que los que los cumplen sean particularmente virtuosos ni que se consagren a ellos exclusivamente, más bien el procedimiento democrático por excelencia, la rotación al azar, presupone que todos están más o menos igualmente calificados para estas funciones... En contraste, aunque la trazan y valoran de forma diferente, la división dualista que postulan el liberalismo y el republicanismo los lleva a adoptar el mecanismo de la representación política, mientras que el monismo de la democracia... la vuelven ajena cuando no hostil a la propia idea de representación”*¹⁴. Así pues y a pesar de estas divergencias, aparentemente irreconciliables, es necesario analizar como se produce la integración de todas estas corrientes para dar lugar a la democracia liberal representativa.

Sin embargo, todas las tradiciones convergen en el imperio de la ley, lo que lleva a aunar los distintos elementos de las tres tradiciones. Ello se produce mediante un complejo proceso de integración histórica, según entre otros autores, Manin¹⁵ considera que la

¹³ LOCKE, J.: “Segundo Tratado sobre el gobierno civil”, Madrid, Alianza Editorial, 1990 (1690).

¹⁴ O’DONNELL, G.: “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pág. 147.

¹⁵ MANIN, B.: “Los principios del gobierno representativo”, Madrid, Alianza editorial, 1998, pp. 19- 58.

igualdad ante la ley, base de la democracia griega, lleva a la integración de la idea de que todos los ciudadanos tiene el mismo derecho de participar en la toma de decisiones, a lo que se añade la idea republicana de que nadie debe estar por encima de la ley, y el principio liberal de que ciertas libertades y garantías deben ser legalmente respaldadas.

Pero es el principio representativo basado en la elección, propio de la tradición republicana, el que constituye el núcleo esencial de la democracia moderna, que desplaza al sorteo como sistema de selección de los cargos públicos¹⁶, máximo exponente del principio de igualdad o "*isonomía*", informador por excelencia de la democracia clásica griega. En efecto a través del principio representativo se materializa la idea liberal del consentimiento en ser gobernados, máxima manifestación de los derechos de corte liberal clásico, igualmente se pone de manifiesto la idea republicana del gobierno de los mejores, para lograr los mejores resultados para el interés público, y finalmente, aunque no será plenamente hasta la extensión del sufragio y el logro del sufragio universal, el principio democrático de participación de todos en los asuntos públicos mediante la posibilidad de elección de esos representantes.

El principio representativo y la representación política constituyen, por otra parte el elemento en torno al cual gravita la transición de los regímenes feudales autoritarios hacia los regímenes liberales modernos, constituyendo a la vez la legitimación y el mecanismo procedimental para la formación de los mismos. Y es precisamente en el principio representativo como fuente de legitimación de este nuevo sistema de gobierno del que se desprende la idea de control en la construcción legitimadora que se realiza, vinculada a la idea de soberanía popular, de consentimiento del pueblo, procedente de la tradición liberal, e igualmente de la tradición republicana, a través del mecanismo de la división de poderes, y a la rendición de cuentas inherente al ideal democrático clásico, que supone la participación en los asuntos públicos¹⁷.

Desde esta perspectiva resulta fundamental analizar el concepto de representación, las dimensiones del mismo y la problemática que se genera en torno a cada una de ellas; y del mismo modo, como se construye la legitimación en torno a la representación política en los modernos sistemas representativos o democracias representativas.

¹⁶ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pp. 103-118.

¹⁷ DAHL, R: "La democracia y sus críticos", Barcelona, Paidós, 1992, pp. 36-37.

1.2 La representación política

1.2.1 El concepto de representación

Si hay algo en el que coinciden los diferentes estudios realizados en torno a la representación es en su carácter complejo y multidimensional, y especialmente en la dificultad por ello de su definición.

Cotta (1985)¹⁸ entiende por representación *"el acto mediante el cual un representante actúa en nombre de un representado para la satisfacción al menos en teoría de los intereses de este. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos institucionalizados"*.

Para Pitkin¹⁹, la representación se concibe como la realización de una actividad sustantiva por otros: *"representación significa aquí el actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representante debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado. Y a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre representante y representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de manera que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos."*

Esta perspectiva, podemos afirmar junto con Pitkin, ofrece sólo los límites externos de la representación, pudiendo tener cabida dentro de ella una pluralidad de matices en función de que cada uno de los elementos que la integran se aprecien con mayor o menor intensidad, de forma que se pueda dar satisfacción a algo tan complejo, y tan adaptable a determinadas circunstancias como es la representación política. Así, los elementos a valorar serán: aquello que se representa, el interés y su naturaleza, el bienestar y/o los deseos de los representados, las capacidades y funciones de los

¹⁸ Cotta, M.; "Representación política", en "Diccionario de política, dirigido por Bobbio, N., y Matteucci, N. Traducción española a cargo de J. Tula y otros. Madrid, Siglo XXI Editores, t. II, pp. 1427 y ss.

¹⁹ PITKIN, H.F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 233.

representantes y de los electores, y finalmente la naturaleza de los temas a tratar por los representantes.

Los temas políticos, se sitúan en un tramo intermedio entre las consideraciones extremas de cada uno de los elementos, de ahí que sea este un concepto multidimensional, que debe adaptarse constantemente a las circunstancias de su producción y desempeño, implicando *"compromisos sobre hechos, valores fines y medios"*²⁰. *"Es un campo en el que la racionalidad no es garantía de acuerdo. Sin embargo, al mismo tiempo, los argumentos racionales son relevantes algunas veces... La vida política no es meramente la elaboración de elecciones arbitrarias, ni meramente la negociación entre distintos deseos privados. Es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen compromisos no resueltos o en conflicto y una deliberación común sobre política publica en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes"*.²¹

Es precisamente ésta, el valor y la esencia de la noción sustantiva de representación defendida por Pitkin, que suscribimos tanto por la integración que en la misma se produce de los distintos aspectos o dimensiones de la representación, como por la cabida que tiene en la misma el componente institucional, que se identifica plenamente con el objeto y el enfoque de nuestro estudio.

1.2.2 Las dimensiones de la representación

El estudio sobre la representación realizado por H. F. Pitkin en 1967, uno de los más extensos y exhaustivos sobre la materia, sistematiza la teoría de la representación en torno a las siguientes dimensiones de la representación, cuya importancia para el objeto de nuestro estudio estriba en que precisamente de la misma se desprende la necesidad de control de los representados sobre los representantes y la introducción de mecanismos de rendición de cuentas²²:

- La representación como símbolo, que se refiere a imágenes, banderas, escudos, instituciones, etc..., como esquemas simbólicos que tratan de remitirnos mediante un complejo proceso intelectual sensorial a otras realidades.

²⁰ PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 235.

²¹ PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 236.

²² PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985.

- Representación como reproducción a escala de la realidad social, que alude a la imagen del reflejo, en el sentido de que la representación debe guardar identidad con la sociedad o el grupo social al que representa y debe obedecer a una representación de los diversos sectores que la integran.
- Representación como cuidado de interés, en tanto que implica una actuación en satisfacción del interés de aquel al que se representa.
- Representación como autorización para decidir, que sugiere la idea jurídica de mandato o de apoderamiento, más vinculada con el origen de la representación en el derecho privado, y que implica la posibilidad del representante de tomar decisiones en nombre de sus representados.
- Representación como disposición a responder (*responsivement*), que implica un sometimiento periódico de los propios actos ante los representados y que conecta con la idea del gobierno representativo que responde periódicamente ante sus electores.

Sartori²³ diferencia tres dimensiones de la representación: la representación jurídica, la representación sociológica y la representación política. La esfera jurídica se relaciona con el mandato, desde la cual el representante desarrolla actos en nombre de la comunidad bajo su jurisdicción, y por tanto implica el principio de obediencia a las reglas de quien la representa.

La dimensión sociológica, también denominada por otros autores como representación espejo, se basa en la idea de identidad, de la identificación con el grupo social al que representa, y se vincula directamente a la defensa de sus intereses.

La representación política, para este autor, hace directa referencia a la idea de control y responsabilidad del representante, haciendo confluir en este aspecto de la representación las dimensiones autorización y *responsiveness* diferenciadas por Pitkin.

Todas estas acepciones o dimensiones del término representación son susceptibles de ser analizadas con referencia a la representación política. Así y siguiendo a Laporta²⁴, puede decirse que de estos cinco significados posibles de representación los dos primeros son puramente descriptivos, mientras que los otros tres son normativos. Es decir, en los dos primeros el representante representa porque es algo, un símbolo o un reflejo. Mientras

²³ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp.257- 277.

²⁴ LAPORTA, F.J., "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", pág. 131, recurso electrónico: www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_06.pdf

que en los demás el representante representa porque tiene competencia o esta investido de apoderamiento para hacer algo. Por otra parte, sólo en las nociones de representación como autorización y representación como disposición a responder aparece como condición necesaria de la representación la actuación del representado: en el primero de ellos facultando al representante para su actuación, y en el segundo pidiéndole cuentas.

Por lo que se refiere a la representación como autorización, ésta dimensión tiene su reflejo en la representación política en cuanto mediante la elección de representantes en las democracias representativas se produce una *"investidura de autoridad que los votantes conceden a los agentes elegidos, en un proceso transaccional que tiene lugar con anterioridad al ejercicio de la representación"*²⁵. Sin embargo, para otros autores²⁶ *"la autorización es algo más que una investidura de autoridad. Además de la selección de los ciudadanos de sus representantes a través de una lógica competitiva en unas elecciones libres y con garantías, se produce también una elección entre diferentes propuestas programáticas, una representación decisional. Es decir, los representantes son elegidos a través del método electoral, y por otro lado, son seleccionados para que lleven a cabo un programa determinado que presentaron en la campaña electoral."*

En cuanto a la representación como responsabilidad o rendición de cuentas, ésta implica la responsabilidad del representante ante sus electores, es decir, según la teoría de la representación, ante sus representados, y tal y como apunta Pitkin²⁷. Así, los electores no desempeñan un simple papel pasivo, sino que desde esta perspectiva, tienen la capacidad de evaluar como se ha desarrollado tal delegación. Esto implica una perspectiva prospectiva y una perspectiva retrospectiva del control a través del proceso electoral, y se identifica con lo que la tradición doctrinal británica ha denominado con el término *accountability*, por cuanto, los electores tendrán la capacidad de premiar mediante la reelección o de castigar cambiando el sentido de su voto en caso de que la delegación realizada no se hubiera realizado conforme a sus preferencias²⁸. Sin embargo, este aspecto, de especial importancia y directa relación con el objeto de nuestro estudio será desarrollado más profusamente en apartados siguientes.

²⁵ PITKIN, 1984, pág.43, Cit. en VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política" Circunstancia, año I, enero 2004.

²⁶ ABELLÁN, 1997 Cit. en VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia, año I, enero 2004.

²⁷ PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 232.

²⁸ PRZEWORKSKY, A., STOKES, S.C., MANIN, B. (eds), "Democracy, accountability and representation", Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

La representación política cuenta igualmente con elementos que se derivan del componente o de la dimensión de la representación como responsabilidad, lo que en la teoría anglosajona se ha venido denominando como *responsiveness*, que implica la receptividad a las preferencias de los ciudadanos por parte de los representantes electos. Ello a efectos del control se pone de manifiesto en una perspectiva prospectiva²⁹, de expectativa ante los programas o las propuestas electorales de los candidatos electorales, que deben captar las demandas ciudadanas y generar una posibilidad de captación por parte del electorado, que materializará dicha preferencia mediante su voto. Ello se relaciona, especialmente, como posteriormente se analizará, en la democracia actual en la que el predominio del partido político es un rasgo esencial, con los programas electorales.

La representación como representatividad, identificación o reflejo, juega un menor papel en cuanto al ejercicio del control se refiere, y se pone de manifiesto en la identificación de representado con el representante; así la representación depende de las características del representante,³⁰ lo que introduce un componente importante de representación sectorial, y juega un importante papel en el sistema electoral en tanto en cuanto que llevaría al predominio de sistemas proporcionales, que determinará una composición del legislativo que condicionará las funciones del mismo, y por ende el ejercicio del control.

Por último, la representación simbólica implica ser aceptado como símbolo de la nación por los representados³¹, y se manifiesta en el terreno de la representación política fundamentalmente en la función integradora del gobierno y de sus instituciones³².

Con todos estos elementos integrantes y definidores de la representación y su presencia en la representación política, se llega a una definición de la misma que dista mucho de la expuesta inicialmente al comienzo de esta exposición, por cuanto se integran las distintas dimensiones que la conforman poniendo de manifiesto su carácter complejo y multifuncional, cual es la dimensión sustantiva del actuar por otros, y que contribuye a explicar plenamente los problemas y rasgos de la representación política: la distinción entre representación privada y representación pública, y entre actuar por un solo principal y organización y actuar por un electorado.

²⁹ PRZEWORSKY, A., STOKES, S.C., MANIN, B. (eds), "Democracy, accountability and representation", Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³⁰ PITKIN, H.F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 61.

³¹ PITKIN, H.F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 102.

³² PITKIN, H.F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 106.

Se resalta el componente institucional, que tendrá una especial trascendencia e importancia para el objeto de estudio, guardando asimismo una identidad de razón con el enfoque que se presenta, el enfoque *neoinstitucionalista*, pues este elemento va a permitir la explicación del comportamiento a nivel institucional, incidiendo asimismo en la configuración inicial de los propios entes en los que se materializa la función de representación, que implica la rendición de cuentas, el control y el ejercicio de la responsabilidad política.

Igualmente, otro componente que destaca, de especial incidencia para fundamentar la representación como legitimadora de los regímenes democráticos representativos, es la noción de interés, y especialmente la noción de interés general por encima del interés particular o individual de los miembros.

1.2.3 El interés como elemento esencial en la construcción de la representación política

En efecto, la noción de interés resulta esencial, y muy especialmente la noción de interés general, por encima de los intereses individuales, en la noción de representación y juega un papel muy importante para la legitimación que la misma aporta al sistema, y especialmente se encuentra presente en la construcción que determina la ruptura del mandato imperativo, y la representación de la nación como conjunto, por encima de la representación de los electores de cada circunscripción, teoría esta que encuentra su exponente más sólido en Burke³³ con su célebre y clásico discurso a los electores de Bristol. Esta construcción, que constituye una base importante en la teorización del gobierno representativo, ha sido objeto de importantes matizaciones y modificaciones en su estudio posterior y en su evolución respecto de la configuración de la democracia representativa. De todo ello se deriva pues, la importancia que tiene su estudio y análisis, e igualmente el papel que juega en la función del control político y de la rendición de cuentas.

La cuestión en torno al interés y su explicación en torno a la teoría de la representación política emana de la peculiaridad de ésta con respecto a la representación privada o cualquier otro tipo de representación que pudiera pretender analizarse, por cuanto en la representación política el representante representa no a un grupo simple y homogéneo, sino a un electorado complejo, y por otra parte, trabaja dentro de un entramado

³³ BURKE, E., "Discurso a los electores de Bristol", en E. BURKE, "Textos políticos", FCE, México, 1943.

organizacional en el cual debe integrarse y trabajar en la tarea de la representación de un Estado o de una nación. Esta peculiaridad, ha llevado al planteamiento, teorizado en su primera formulación por Burke, en el sentido de dilucidar si un representante lo es de un distrito electoral que lo ha elegido o representa y por tanto debe atender a su interés específico o por el contrario representa al Estado o a la nación y debe perseguir el interés general entendido como un todo.

Desde una perspectiva simplista o evasiva, puede señalarse que deberá perseguir el interés de quien representa, y si se considera que representa su electorado, deberá perseguir el interés de éste, y si representa al Estado o a la nación deberá perseguir el interés general en su conjunto. Sin embargo esta postura no soluciona la cuestión central relativa a como debe considerarse el interés en la representación, pues en efecto el ámbito del distrito podría trasladarse a un ámbito inferior o superior, identificándose nuevamente el interés del ámbito al que representa con el que debe defender el representante. Y sin embargo, *"una de las características más importantes del gobierno representativo es su capacidad para resolver las conflictivas pretensiones de las partes sobre la base de su común interés en el bienestar de un todo."*³⁴

Para dar respuesta a esto, algunos autores han desarrollado del mismo insuficiente el argumento de la armonía entre el interés nacional y el interés general, argumentando que si la nación se configura como la suma de las partes el interés nacional debe ser la suma de los intereses. Lo cual se desmonta fácilmente por cuanto la experiencia acredita que suelen existir intereses locales siempre en conflicto con el interés general, por lo cual no puede considerarse el interés general o el interés del Estado o de la nación como el de la suma de las partes que lo integran.

Por tanto desde la perspectiva de la representación política y siguiendo de nuevo a Pitkin³⁵, puede decirse que el interés general puede configurarse como algo que integra el interés de cada una de las partes pero que arroja un resultado distinto a la mera suma de esta. En efecto, se producen en el proceso de integración de intereses en la esfera política una serie de procesos de interacción, algunos racionales y otros impulsivos o irracionales, que actuando entre sí determinan un resultado que es completamente distinto a la suma de las partes y que supone la integración de todos ellos en el resultado. Este resultado no obedece a unos procesos que sean igualmente idénticos en cada caso y que proporcionen de la misma manera tanto en la esfera política como en la

³⁴ PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 241.

³⁵ PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 240.

social, como si de una fórmula química se tratara a la hora de fijar un determinado compuesto, sino que desde la perspectiva política y social, dependerá de cada aspecto en concreto sobre el que se dilucide la representación, e igualmente del contexto social, político y económico en el que la decisión se desenvuelva. Por ello es precisamente esta peculiaridad, como se ha dicho al hablar del concepto de representación donde la representación política adquiere su sustantividad.

Por otra parte y como otras peculiaridades del entramado en el que se desarrolla y que vienen a componer la representación política, cabe señalar el contexto social donde esta se desenvuelve, y el entramado de demandas, presiones, tanto de la sociedad que demanda, como de grupos de interés formal o informalmente constituidos, como de los propios partidos políticos, organizaciones sindicales, etc., que contribuyen del mismo modo a peculiarizar la representación política, y en particular, el caso de los partidos políticos, ha determinado mayoritariamente las más modernas y recientes modificaciones que se han producido en el desempeño de la representación y en la teoría en torno a la misma. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta como nuevo condicionante de la representación la propia opinión del representante, hoy igualmente difuminada o matizada por la opinión o por la disciplina del partido político y de su visión sobre la manera de ejercer esa representación. Así, *"en el comportamiento legislativo están en juego una gran pluralidad de determinantes y cualquiera de ellos puede formar parte de una decisión legislativa. El legislador no representa, ni a través de una simple respuesta ante los deseos del distrito electoral ni de un desvinculado juicio olímpico sobre los meritos de una proposición. Ninguna de las analogías del actuar por otros a nivel individual parece satisfactoria para explicar la relación que existe entre un representante político y sus electores. No es ni un agente, ni un fideicomisario, ni un comisionado ni un comisario; actúa por un grupo de personas sin un interés singular..."*.³⁶

Son precisamente estas últimas consideraciones en torno al interés, que ha sugerido como el representante actúa dentro de un entramado social y organización que constituye uno de los ingredientes que influye en el proceso agregativo que conforma el interés general, las que remiten a otro de los componentes que resulta esencial para definir tanto el propio interés general, como el principio representativo, y por ende lo que es un gobierno representativo diferenciándolo así de otro que pudiera reunir alguna o algunas de sus características, pero que realmente no podría considerarse como tal a la

³⁶ PITKIN, H., F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 245.

luz de la teoría de la representación. Tal elemento es el componente institucional en el que la representación se desenvuelve, y que del mismo modo, repercute tanto en la propia noción de interés, como en la noción y conformación de la rendición de cuentas, que constituye una de las dimensiones de la representación, y guarda una estrecha relación con el objeto del este trabajo.

1.2.4 La dimensión institucional en la representación política

Todo lo anteriormente expuesto, sin embargo, no es suficiente para considerar la representación política como tal. Es decir, no resulta suficiente para su adecuación a esa realidad que se percibe dentro de la representación política, y que permite considerar a unos gobiernos como representativos y a otros no. Esa idea de representación como “un actuar por”, presenta una serie de carencias y reduce la representación política a una relación demasiado directa con el agente, fideicomisario, comisionado, aún desde la perspectiva de grupo con su interés general tal y como se ha definido. En efecto, faltaría la consideración del componente de institucionalización, de actuación dentro de un sistema político institucionalizado.

Siguiendo nuevamente a Pitkin³⁷: *“Tal vez, cuando hablamos convencionalmente de la representación política o del gobierno representativo, y de cosas parecidas no queremos decir o no exigimos que el representante se sitúa en esa clase de relación de uno a uno, de persona a persona con su electorado o con cada uno de sus electores, relación en la que se sitúan un representante privado con respecto de su principal. Quizá cuando calificamos a un cuerpo o sistema gubernamental de representativo decimos algo más amplio y más general sobre el modo en que opera como acuerdo institucionalizado... La representación política es ante todo un concierto público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos, y que opera de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala. Lo que constituye como representación no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante, sino la estructura y el funcionamiento del sistema...”*

Esta concepción rebate determinadas objeciones u obstáculos que con anterioridad la concepción de la representación política hasta el momento dada no era capaz de superar,

³⁷ PITKIN, H., F., “El concepto de representación”, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 246.

tales como la distinción entre representación pública y la privada, el concepto de interés general y la ubicación de la autoridad en la relación representante- representado.

Así y desde esta perspectiva del entramado institucional se requerirán una serie de condicionantes y requisitos para que el gobierno pueda ser considerado como representativo: debe contar con un sistema de elecciones periódicas y libres; del mismo modo debe existir un cuerpo representativo colegiado con funciones algo más que consultivas, es decir ejecutivas. No todo debe estar en manos de un único gobernante, aún si este es elegido mediante elecciones libres y periódicas. Y del mismo modo, que cuente con un órgano colegiado que represente las distintas "partes de la sociedad".

Este componente institucional también ha sido destacado por O'Donnell³⁸ aunque más bien referido al desarrollo de la función de control que un gobierno representativo debe implicar, y más concretamente de un control horizontal, que es el que se desarrolla dentro del marco institucional.

1.2.5 La representación y su implicación necesaria de la idea de control

Pero aún es necesaria una aportación más para llegar al concepto de representación política. Así, teniendo en cuenta las dimensiones de "actuación por" en sentido sustantivo, la consideración del interés general en los términos expuestos, y la existencia de un desarrollo de la representación dentro de un entramado institucionalizado de organismos y normas, no resultan superadas por ejemplo las relaciones de autoridad- representante representado, y sobre todo en cuanto a su diferencia respecto del ámbito privado y su caracterización como propia de la representación pública, y más concretamente de la representación política dentro de los sistemas democrático-representativos.

Así pues es necesario llegar a la idea de control, pero no el control, o la autoridad que tiene el representante sobre sus representados en tanto que sus decisiones serían de obligado cumplimiento o vinculan de manera no moral sino formal a los representados, sino es precisamente el reverso de este concepto de autoridad el que contribuye a forjar por completo la noción y el concepto de representación política: así podría decirse que es

³⁸ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

la noción de autoridad que el representado tiene sobre el representante, en el sentido del control que tiene capacidad de ejercer sobre el mismo.

Así, en palabras de Pitkin: *"Me parece que mostramos que un gobierno es representativo no demostrando el control que tiene sobre sus súbditos, sino justamente al revés, esto es demostrando que sus súbditos tienen el control sobre lo que hace....Pero en un gobierno representativo esta atribución tiene un contenido sustancial: el pueblo actúa realmente a través de su gobierno, y no es un mero receptor pasivo de las acciones de éste. Un gobierno representativo no debe controlar simplemente, no debe promover simplemente el interés público, sino que debe ser sensible ante el pueblo. La idea guarda una profunda relación con la perspectiva de la representación como una actividad sustantiva... el principal no necesita expresar sus deseos... De la misma forma un gobierno representativo requiere que exista una maquinaria para la expresión de los deseos de los representados, y que el gobierno responda a esos deseos... de ahí que deban existir acuerdos institucionales para la sensibilidad ante esos deseos."*³⁹

De ahí que sea precisamente este elemento, la autoridad no del representante respecto del representado para que éste asuma las normas o decisiones que del mismo emanan, sino la capacidad de control del representado sobre el representante, el que marca la diferencia y caracteriza a la moderna representación política en los modernos sistemas representativos.

1.3 La representación política como base de legitimación de los gobiernos o democracias representativas

Una vez conceptualizada la representación política como fenómeno sustantivo, complejo y multidimensional, procede poner de manifiesto las construcciones en torno a las cuales se ha recurrido al principio de la representación política para contribuir a dar legitimación a los modernos sistemas democráticos o gobiernos representativos.

Una de estas corrientes justifica la implantación de los gobiernos representativos, y del mismo modo la legitimidad de los mismos atendiendo al tamaño del colectivo que pretende implantarse. Así, mientras la democracia griega se desarrollaba en el modelo de Ciudad- Estado griego, cuyo tamaño, situado entonces para Atenas en unos 5.000

³⁹ PITKIN, H.,F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 257.

habitantes, hacía posible la participación de todo el "demos" en los asuntos públicos⁴⁰. Sin embargo el crecimiento del marco en el que los gobiernos pretenden implantarse, que coincide precisamente en el ámbito territorial y político con el surgimiento del Estado de base territorial,⁴¹ hace necesario idear nuevas fórmulas en las cuales el pueblo pueda ejercer su soberanía y su derecho de participación en los asuntos públicos.

Así Montesquieu⁴²: *"Puesto que en un Estado libre todo hombre considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo como un cuerpo entero desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo"*.

Posteriormente, J.S. Mill ⁴³justificaba igualmente en la dimensión la constitución de los gobiernos representativos: *"Según las consideraciones antedichas, es evidente que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del Estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero....Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo"*.

Igualmente Kelsen⁴⁴ utiliza también este argumento como uno de los elementos esenciales de construcción de la justificación del gobierno representativo: *"Cuanto más grande es la colectividad política, tanto menos capaz se muestra el pueblo como tal, de desenvolver la actividad creadora de la formación directa de la voluntad política, y tanto más obligado se ve- aunque sólo fuese por razones técnico sociales- a limitarse a crear y controlar el verdadero mecanismo que forma la voluntad política"*.

Sin embargo esta imposibilidad material o tendencia del desempeño de todo el "demos" en los asuntos públicos propio de la democracia directa que sería el ideal, y este deslizamiento que se supone de la voluntad del representado a la voluntad del representante no parece suficiente para justificar el gobierno representativo, precisamente porque la raíz de la cuestión esta en la relación que se establece entre representantes y representados.

⁴⁰ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pp. 19-58.

⁴¹ DAHL, R: "La democracia y sus críticos", Barcelona, Paidós, 1992, pág. 42.

⁴² MONTESQUIEU. CH.: "Del espíritu de las leyes", Madrid, Tecnos, 1972 (1748), XI, 6.

⁴³ MILL, J. S., "Consideraciones sobre el gobierno representativo", Madrid, Alianza Editorial, 2001 (1861).

⁴⁴ KELSEN, H., "Esencia y valor de la democracia", Oviedo, KRK ediciones, 2006.

Por otra parte existen autores, como ya se ha dicho, que precisamente abundan en lo contrario, es decir que el gobierno representativo no nace precisamente como una imposibilidad de desarrollar la democracia clásica griega o democracia de participación directa, sino precisamente porque lo se pretende es lo contrario, se pretende la construcción de un sistema diferente y por oposición a la democracia clásica griega, precisamente para evitar el apoderamiento por parte de facciones en las decisiones políticas y con una base fuerte en la tradición republicana que propugna el gobierno de los mejores, lo que constituye un rechazo a la democracia clásica griega y su sistema de sorteo , para dar cabida a la elección en los procesos de selección de cargos públicos, lo que está en la base del principio del gobierno representativo. . Estos fundamentos se observan del mismo modo y de manera clara en El Federalista⁴⁵.

De este modo, la justificación de la existencia del gobierno representativo en su construcción originaria realizada por el liberalismo, se centra fundamentalmente en la relación representante- representado, teniendo dos claros exponentes: la naturaleza y base del mandato, y la formación de la voluntad general o del interés general de la nación.

A pesar de que las construcciones teóricas tendentes a fundamentar la esencia del gobierno representativo comienzan en épocas muy anteriores, puede decirse que no es hasta la revolución francesa cuando se produce una ruptura definitiva con la base medieval de la representación⁴⁶. Sin embargo esas teorías iban más encaminadas a la función de la prestación del consentimiento y a la legitimación del poder político.

Así Hobbes pasa por ser uno de los primeros teóricos que contribuye a la consideración de que la representación consiste en crear la unidad de intereses, pero en efecto es la base del consentimiento del gobierno lo que constituye la esencia de su aportación teórica a la democracia liberal representativa, junto a otras premisas básicas del liberalismo, como serían el individualismo y la consideración de la política como actividad instrumental, sin embargo su vinculación con el gobierno absolutista monárquico lo aleja de las concepciones liberales⁴⁷.

⁴⁵ HAMILTON, A., J. JAY, y J. MADISON, "The Federalist", Harmondsworth, Penguin, 1987, núm. X.

⁴⁶ RUBIO LARA, J., "La representación política como proceso recurrente: transformaciones y pervivencia de la representación liberal", RIFP, núm. 16, 2000, pp. 113- 130.

⁴⁷ GARCÍA GUITIÁN, E.: "El discurso liberal: democracia y representación", en R. DEL AGUILA, y F. VALLESPIN, y otros: "La democracia en sus textos", Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 115- 128.

En el mismo sentido Locke⁴⁸, afirma que toda autoridad legítima se ejerce por el consentimiento del pueblo, y que este puede ser retirado en caso de no ser conforme a sus preferencias, introduciendo así la idea del control del poder basada en la ley natural, el gobierno mediante leyes y la exigencia del logro del bien común, lo que apunta ya a una consideración del interés general, que mediante un desarrollo teórico posterior constituirá uno de los pilares fundamentales del gobierno representativo y de la representación liberal- democrática. Otro de los aspectos fundamentales que introduce, muy relacionado con la idea de control, será la división de poderes.

Sin embargo, estos postulados de Locke *"pueden ser asumidos por las diferentes formas de gobierno, cuya legitimación depende, precisamente de esa incorporación, también es poco preciso en relación con la articulación del consenso de los ciudadanos..."*⁴⁹.

En efecto es en el siglo XIX, y con los postulados de las revoluciones francesa y americana cuando realmente se va a conformar el moderno gobierno representativo liberal, y van a definirse las bases del mismo en torno a los dos elementos que proporcionan el fundamento teórico necesario para comprender las bases de la relación representantes- representados: la prohibición del mandato imperativo y la noción de interés general.⁵⁰

Así el nuevo contexto de representación recoge la base de legitimación del gobierno popular en el consentimiento, emanando de las teorías expuestas, en el que se materializa la soberanía del pueblo, fundamental para comprender la base de la representación política moderna: *"hay que aceptar por una parte que la unidad de poder que subyace en el concepto de soberanía plantea cierta incoherencia con la fragmentación derivada de la fuente de la que procede, pero por otra el concepto moderno de representación política es el instrumento que permitió armonizar la soberanía y la fragmentación de intereses... Concretamente la idea de que el diputado representa la nación en su totalidad, junto con la idea de que el representante, en el ejercicio de su actividad no se encuentra sometido a instrucciones, ni puede ser objeto de revocación contribuye a neutralizar la heterogeneidad de intereses."*⁵¹

⁴⁸ LOCKE, J.: "Segundo Tratado sobre el gobierno civil", Madrid, Alianza Editorial, 1990 (1690).

⁴⁹ GARCÍA GUITIÁN, E.: "El discurso liberal: democracia y representación", en R. DEL AGUILA, y F. VALLESPIN, y otros: "La democracia en sus textos", Madrid, Alianza Editorial, 1998. Pág. 115.

⁵⁰ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pág. 259.

⁵¹ RUBIO LARA, J., "La representación política como proceso recurrente: transformaciones y pervivencia de la representación liberal", RIFP, núm. 16, 2000, pp. 113- 130.

Con la revolución francesa aparece el concepto de interés nacional, de la mano de la construcción teórica realizada por Sieyès⁵², a quien autores como Manin⁵³ han considerado como máximos exponentes de la representación política moderna, y que va a realizar una contribución esencial en la tarea de proporcionar la base en la relación representante- representados, aunando la idea de soberanía con la idea de que el pueblo es el titular del poder y vinculando el mandato representativo con la soberanía nacional. Ello es esencial para constituir la base del vínculo de las decisiones de los representantes y la justificación de su toma de decisiones. Así, la construcción que realiza parte de la base de la disposición contenida en la declaración francesa de 1791 en la que se establece que los representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción en particular sino a la nación entera. Hay pues una diferenciación premeditada entre nación y pueblo: *"si es el pueblo el que es declarado soberano, de ello se desprende que la voluntad de los representantes depende y se deriva de la voluntad de un titular, de un dominus; y por tanto de ello se desprende que en este caso se postulan al menos dos voluntades, la del pueblo y la asamblea representativa. Pero si la nación es la que se declara soberana- como en el artículo 3 de la Declaración de derechos de 1789- entonces existe, en concreto, únicamente una voluntad, puesto que la voluntad de la nación es la misma voluntad de los que están legitimados para hablar en su nombre"*.⁵⁴ Así, en palabras de Sieyès: *"El pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislatura nacional... El pueblo no puede hablar, no puede actuar más que a través de sus representantes"*.⁵⁵

Se crea pues la entidad de la voluntad nacional, distinta a la voluntad individual o a la suma de las voluntades individuales de cada uno de los miembros que integran la nación, y esa sólo se construye a partir de la actuación de los representantes en su actuar y en la toma de decisiones de modo independiente en pro del interés general, también distinto a la suma de intereses individuales.

Así como afirma Carré de Malberg *"la palabra representación no designará ya únicamente una cierta relación entre el diputado y aquellos que han delegado en él; expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y decidir por la nación. La asamblea de los diputados representa a la nación, en cuanto que ésta tiene el poder de querer por*

⁵² SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257- 277.

⁵³ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 126.

⁵⁴ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257- 277.

⁵⁵ Cit. en SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257- 277.

aquella⁵⁶. Así Bourdeu abundando en la distinción señala que *"mientras que en su acepción corriente el término representación implica una dualidad de la voluntad, la representación tal y como fue entendida en 1789, no pone en cuestión más que una voluntad: la de la nación representada"*.⁵⁷ De este modo la institución de la representación no sólo servía para legitimar el gobierno representativo sino para construir la entidad de la voluntad nacional, que daba sentido a la representación política en cuanto a la modificación de la relación representante representado distinguiéndola así de la representación privada en la que en efecto existía una dualidad de voluntades.

Ese otro elemento que constituye la base de la representación en el gobierno representativo sería la independencia del representante, que del mismo modo se deriva de la aportación de Sieyès, pero que Burke justifica no ya sólo con respecto al argumento del titular de la soberanía, sino del objeto mismo de la representación. De este modo podrían superarse las críticas que atacaban la base de la representación basada en la voluntad nacional y la independencia del representante como una ficción, en una construcción de esa entidad de la identidad nacional⁵⁸, que dejaría al margen la tradición británica, pues se llega a la misma conclusión. Así para Burke el representante no representa a los electores que lo han elegido, sino que una vez investido pasa a representar a la nación, siendo por tanto su voluntad y su decisión independiente de la de sus electores, con lo que de la misma manera se modifica la relación representante-representado base de la representación, eliminando la dualidad de voluntades y por ende el mandato imperativo. Así, *"El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses opuestos y hostiles; intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es por el contrario, una asamblea deliberante de una nación, con un único interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general..."*⁵⁹.

Así, se produce una ruptura radical con la representación medieval mediante la configuración de la representación de la nación y el interés nacional, elemento esencial en ésta estableciendo las bases de la representación moderna en la que no hay ya una dualidad de voluntades. Hasta la revolución gloriosa inglesa, la revolución americana y la revolución francesa, la institución de la representación no formaba parte del gobierno, siendo los cuerpos representativos medievales meros canales de intermediación,

⁵⁶ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257- 277.

⁵⁷ Cit. en SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257- 277.

⁵⁸ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pág. 260.

⁵⁹ BURKE, E., "Discurso a los electores de Bristol", en E. BURKE, "Textos políticos", FCE, México, 1943.

representando a un alguien frente a otros. Al circunscribirse la representación dentro del gobierno, dentro de un Estado, se asume la función de gobernar sobre los ciudadanos, y ello implica un cambio de orientación en la función de representar, que se ve modificada en tanto en cuanto el representante debe tener la independencia necesaria para operar y gobernar en el Estado.

La consecuencia de todo esto es la prohibición del mandato imperativo en la mayoría de las constituciones de los sistemas democráticos modernos: Bélgica 1831, Italia 1848 y 1948; Prusia 1950, Alemania 1871 y 1949 entre otras. Cabe citar el artículo 67 de la vigente Constitución Italiana que dispone que *"Todo miembro del parlamento representa a la nación y ejecuta sus funciones sin vínculos ni mandato"*. Por su parte la Constitución Española establece en su artículo 67.2: *"Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo"*. De este modo, y como una segunda consecuencia, la transformación que experimentó la teoría y la práctica de la democracia fue fundamental en tanto que el gobierno popular no debía limitarse ya a los estados pequeños, sino que podía establecerse en prácticamente todos los Estados por grande que fuera su extensión territorial⁶⁰.

En el sistema americano, todo tiene su origen teórico en los planteamientos realizados en torno a la posibilidad de aplicación de las formas de gobierno de la democracia clásica a las realidades actuales.

Entre los teóricos mas importantes destaca Madison que no propugna ya teoría basadas tanto en la legitimidad y en el control del poder absoluto, sino que se centran en la teorización acerca de las bases de lo que deberían ser las bases de un gobierno popular ante las realidades modernas, incorporando del mismo modo los principios liberales: Es Madison⁶¹, dentro de los Federalistas, en el debate sobre la Constitución federal americana, quien realiza una defensa centrada en determinar cual es la mejor forma de gobierno popular con rechazo de la democracia antigua con la defensa de un gobierno representativo que incorpore los principios liberales . Así el rechazo de la democracia pura se argumento sobre la base de que éstas no son deseables en las sociedades modernas, por *"su inestabilidad e intolerancia al considerarlas gobernadas por las pasiones de la mayoría sin que exista ninguna garantía de los derechos individuales"*, no garantizando el control del poder ni la defensa de los derechos individuales, que deberían ser los objetivos de la construcción de los nuevos gobiernos populares. Por tanto se

⁶⁰ DAHL, R: "La democracia y sus críticos", Barcelona, Paidós, 1992, pág. 42.

⁶¹ HAMILTON, A., J. JAY, y J. MADISON, "The Federalist", Harmondsworth, Penguin, 1987, núm. X.

articulará un gobierno representativo, basado en la elección, que eliminará el riesgo de la tiranía de la mayoría y el dominio de una facción mayoritaria, y el control del poder basado en un sistema de “*checks and balances*” basado en una versión muy particularista de la división tradicional de poderes de Montesquieu, y en la estructura territorial federal. La construcción tiene un carácter elitista, por cuanto los representantes no representan a los ciudadanos en sentido estricto, sino que son aquellos que se consideran los mejor preparados para tomar las decisiones en aras al bien común. Sin embargo, la tendencia igualitarista de la sociedad americana superará esta concepción elitista para dar prioridad a la representación de intereses. De este modo, se introducen dos elementos fundamentales en la construcción: el bien común, y la integración de intereses.

1.4 Conclusiones integradoras acerca de la representación política como fuente de legitimación de los gobiernos representativos

Así se llega a una concepción de la representación política que incorpora como elementos esenciales todos los que han sido analizados en los argumentos anteriormente expuestos, en consonancia con la visión sustantiva institucional de Pitkin, que pone como se ha dicho un fuerte acento en el componente institucional y de control respecto de la misma, sin la cual la representación no pasaría de ser “un mero actuar por”, sin distinguirse esencialmente de la representación privada; y el gobierno representativo no sería más que una concepción desde la cual se presenta como una competición partidista por alcanzar el poder para la representación del interés general, coincidiendo de este modo con las concepciones minimalistas de la democracia. Esta visión por otra parte contempla todas y cada una de las dimensiones de la representación.

Así el concepto de representación se configura como una continua tensión, propia e inherente a la misma política, y además con una dualidad de tensión entre el ideal y el logro⁶², por tanto, siempre viva, en constante evolución, y sujeta constantemente a elementos y técnicas de mejora, tanto en su desenvolvimiento, configuración, como en las funciones de los representantes, y muy especialmente en cuanto al control, o la rendición de cuentas, que la misma lleva implícita como esencial dentro de su formulación.

⁶² PITKIN, H.,F., “El concepto de representación”, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985, pág. 267.

1.5 La transformación de la representación política con la democracia de partidos

El proceso que marca la evolución de la democracia liberal representativa, que nace como modelo concebido por oposición a la democracia clásica griega, y que se configura en torno al gobierno representativo experimenta a lo largo de los siglos XIX y principios del XX especialmente una transformación crucial para su conformación, de tal manera que puede hablarse de *"metamorfosis del gobierno representativo"*⁶³ y que se fundamenta en los tres pilares siguientes: en primer lugar y como punto de origen la aparición de los partidos de masas, en segundo lugar la extensión del derecho de sufragio llegándose en este aspecto al sufragio universal, y finalmente la desaparición del requisito de la riqueza como elemento cualificador para ser representante, lo cual suponía el acercamiento de los modernos regímenes o gobiernos representativos al ideal democrático clásico: *"Estos dos cambios originaron la creencia de que la representación avanzaba hacia el gobierno popular. Se llegó a identificar la libre elección de representantes por todos los adultos casi completamente con la democracia"*⁶⁴.

Especialmente la aparición de los partidos de masas, y sobre todo el predominio de los mismos en el sistema electivo representativo, ya que *"con la ampliación del electorado que conllevó la instauración del sufragio universal promovida por este tipo de partidos, la relación personal se verá imposibilitada y, así, los partidos pasan a ejercer una función de intermediación entre el electorado y las instituciones. Los representantes son seleccionados ahora de entre los partidos políticos existentes y sus cualidades distintivas son su activismo y sus dotes organizativas"*.⁶⁵ Se impone así la disciplina de partido tanto en la toma de decisiones como en la designación de representantes, y destaca asimismo la relación que los propios partidos tienen con los medios de comunicación de masas, incidiendo fuertemente en la formación de la opinión pública⁶⁶.

De este modo las relaciones en el principio representativo- electivo se modifican sustancialmente, de tal modo que no existe ya, como en sus inicios una relación elector-representante, sino que ha de incluirse en la misma el papel que el partido político desempeña. Así puede hablarse de una relación a tres partes: representantes,

⁶³ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pp. 237-291.

⁶⁴ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 165.

⁶⁵ VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

⁶⁶ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pp. 237-287.

representados y el partido político⁶⁷, lo cual implica que *"las sesiones parlamentarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas debido no sólo a la disciplina de voto, sin al hecho de que las decisiones se toman en el seno de los partidos. En definitiva, los organismos y las instituciones políticas de los regímenes políticos representativos pasarán a ser configurados por y por medio de los partidos políticos"*⁶⁸. De tal manera que podría decirse que se había llegado a una nueva forma de representación, hasta tal punto que se acuñaron nuevos términos para definirla: gobierno de partidos⁶⁹, para distinguir a la nueva forma de gobierno del parlamentarismo liberal.

Manin examina ⁷⁰las transformaciones habidas en el seno de los sistemas o gobiernos representativos a la luz de cuatro rasgos fundamentales, a saber: la elección regular de representantes, la autonomía de los representantes, el juicio mediante la discusión y la formación de la opinión pública a lo largo de toda esa transformación pudiendo distinguirse tres modelos fundamentales: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia. Así, interesa destacar a los efectos del objeto de nuestro estudio, y fundamentalmente centrándonos en los efectos de la transformación de la representación respecto de su concepción original los efectos que se producen en aquellos aspectos que constituyen el fundamento de la representación como legitimadora de los sistemas representativos: así, respecto de la elección de representantes, puede decirse que mientras que en el parlamentarismo liberal se ofrece una relación o identificación del representante con el representado con base en una relación de confianza que tiene un carácter esencialmente personal: *"es mediante la individualidad como los candidatos inspiran confianza y no a través de sus conexiones con otros representantes o con organizaciones políticos. El representante tiene una relación directa con las circunscripciones; es elegido por las personas con las que mantiene contactos frecuentes"*⁷¹. En cambio, en la democracia de partidos esa relación se desvirtúa precisamente porque la relación ya no es de confianza personal, sino a través del partido político, se vota no ya a la persona sino al partido concreto, lo que se relaciona con la estabilidad electoral y con un reflejo de las divisiones de clases en función del *cleavage* socioeconómico principal determinante de la sociedad en cuanto a su orientación política y que condiciona eternamente el derecho de voto y la vinculación con respecto a la representatividad electoral de un determinado partido político. Esta relación con el

⁶⁷ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pág. 241.

⁶⁸ VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

⁶⁹ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 240.

⁷⁰ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 237-291.

⁷¹ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 248.

representante se ve modificada nuevamente en la democracia de audiencia, en tanto que ésta no se ve ya condicionada tanto por un partido, sino por la imagen del candidato, y la imagen del partido, por lo cual se resiente nuevamente la relación representante representado, en tanto que la vinculación no se basa en la confianza que pudieran ofrecer la persona o el partido, sino en las percepciones que sugieren en el electorado⁷².

En cuanto al segundo de los aspectos que configura la legitimidad del gobierno representativo, es decir la independencia del representante, la democracia de partidos introduce igualmente importantes cambios en la representación condicionada por la disciplina de partidos que va a determinar el sentido de sus decisiones, de tal modo que las decisiones no se van a tomar ya en el campo del parlamento u órgano de decisión y debate, sino que se van a tomar fuera del mismo, en el seno de los partidos políticos, jugando un importante papel los pactos, y los compromisos políticos, lo que condiciona igualmente la acción y las decisiones de los partidos y por tanto de los representantes: "al estar la democracia de partidos basada en el compromiso, los partidos tendrán sin embargo, la libertad de no llevar a cabo todos los planes en el poder"⁷³. Por su parte la democracia de audiencia, en este aspecto introduce modificaciones relacionadas con la primacía de la imagen, en tanto que la elección por la imagen del candidato o del partido da lugar a que tengan cierta libertad de acción una vez en el cargo por tanto el programa electoral pasa a un segundo plano, ya que la primacía y la concreción de las promesas electorales se presentan como difuminadas y poco definidas: "... *la independencia parcial de los representantes, que siempre caracterizó a la representación, está reforzada por el hecho de que las promesas electorales adoptan la imágenes relativamente nebulosas*"⁷⁴.

Todos estos cambios van a dar lugar a una de las más importantes críticas al sistema de gobierno representativo por parte de los sectores que propugnaban mayor democracia, y consideraban que la aparición del partido político suponía un alejamiento de la relación liberal tradicional representante-representando, incidiendo fuertemente en la justificación de la legitimación del sistema, pudiendo destacarse fundamentalmente a Schmitt con su teoría elitista de la elección⁷⁵ y su incidencia en el carácter ambiguo de la elección.

Sin embargo, para un sector importante de la doctrina, aun perviven la mayoría de los elementos que conforman la representación liberal por tratarse de elementos que se

⁷² MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 268.

⁷³ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág.261.

⁷⁴ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág.278.

⁷⁵ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág.196.

encuentran en la base del propio sistema representativo y que son, pudiera decirse hasta el momento, de difícil y casi imposible sustitución⁷⁶.

1.6 Críticas y problemas en torno a la representación política

Los primeros detractores de la representación política fueron en un primer momento juristas constitucionales, que la cuestionaban basándose fundamentalmente en el argumento de que no se podrían extender las características de la representación como institución del derecho privado al derecho público, negando por tanto la posibilidad de la existencia de la representación política como auténtica representación.

La corriente principal que realiza un fuerte crítica a la democracia representativa, y por tanto a la misma representación política se encuentra encarnada en aquella que realiza una severa crítica a la inexistencia del mandato imperativo, relegando la representación a un papel menor, incluso secundario, y reclamando una mayor participación o incluso una participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, de acuerdo los postulados de la democracia clásica griega. Esta corriente o tendencia es la denominada *directismo*⁷⁷ y está encarnada en autores como Toffer, Wolf entre otros.

Los directistas abogan por la introducción de fórmulas que implican mayor participación del “*demos*” en las acciones y decisiones de gobierno basándose en dos líneas de actuación fundamentalmente⁷⁸: la primera de ellas supondría la inclusión de “más democracia”, mediante la introducción de la sujeción al mandato imperativo al nexo representativo. La segunda, consistiría en conseguir la implantación de mecanismos de democracia semi directa, basados en medios electrónicos (es lo algunos han denominado la *ciberdemocracia*), en la concesión de mayor funcionalidad a las asambleas locales, a la incentivación de los referendos y mediante la vinculación a las orientaciones de las encuestas.

Para esta corriente, si la democracia representativa se implanta fundamentalmente por la imposibilidad de desarrollo de la democracia directa a semejanza de la democracia clásica griega por razones materiales, relacionadas con la dimensión de los estados

⁷⁶ RUBIO LARA, J., “La representación política como proceso recurrente: transformaciones y pervivencia de la representación liberal”, RIFP, núm. 16, 2000, pp. 113- 130.

⁷⁷ SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en Claves de la Razón Práctica, núm. 91, pp. 2-6.

⁷⁸ SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en Claves de la Razón Práctica, núm. 91, pp. 2-6.

territoriales; en la actualidad la existencia de medios técnicos, especialmente las nuevas tecnologías y los medios de comunicación informáticos podrían servir de base para la superación de estos obstáculos y poder introducir así fórmulas directas de representación. Ello se acompañaría paralelamente con otros mecanismos, especialmente el reforzamiento de los mecanismos locales de participación, con los que se encuentra relacionado el objeto de nuestro estudio, por referirse precisamente a una institución dentro del ámbito local. Muestra de ello se encuentra constituida por lo presupuestos participativos, que pudieran constituir un exponente de participación directa en los asuntos públicos.

Frente a esta tendencia, Sartori⁷⁹, uno de los más firmes defensores en la actualidad de la democracia representativa, considera estas propuestas como desafortunadas y fruto de una profunda ignorancia del funcionamiento de la democracia moderna, por cuanto la eliminación del mandato imperativo, conduciría a una vuelta a la representación medieval, vinculada a la representación de derecho privado que *"sólo puede llevarnos a un sistema representativo altamente discrecional y localmente fragmentado que pierde de vista el interés general."* Argumenta igualmente que quienes pretenden la vuelta al mandato imperativo, desconocen precisamente como surgió la eliminación del mismo, con fines y objetivos y lo que representa éste para la esencia de la representación moderna y para el funcionamiento de la democracia, evocando así los argumentos que han sido analizados en los apartados precedentes, basándose en el discurso de Burke a los electores de Bristol en 1774.

Para Sartori, la segunda vía puede hundir sin remedio el sistema representativo de gobierno, produciéndose un aniquilamiento de la democracia por la propia democracia. En palabras del propio Sartori⁸⁰: *"la democracia matará a la democracia"*. Sus argumentos para ello consisten en que la que la democracia directa exige un pueblo bien informado e interesado en los asuntos públicos, exigiendo mucho más que la democracia representativa, que a diferencia de aquella puede funcionar con electorados mayoritariamente analfabetos y desinformados. La realidad pone de manifiesto que con la *"video política"* se está llegando al efecto contrario: se está produciendo una opinión pública más pobre, que por tanto no se encuentra capacitada para la toma de decisiones, pero sí para elegir a los representantes que han de tomar las decisiones por ella.

⁷⁹ SARTORI, G., "En defensa de la representación política", en Claves de la Razón Práctica, núm. 91, pp. 2-6.

⁸⁰ SARTORI, G., "En defensa de la representación política", en Claves de la Razón Práctica, núm. 91, pp. 2-6.

No obstante, y a pesar de la necesidad de la representación en la democracia actual, Sartori reconoce importantes carencias en la misma, tal y como se pone de manifiesto la mala calidad de los representantes, basada en numerosas prácticas antidemocráticas, casos de corrupción política, etc. Señala ante ello que este es un problema que viene de muy antiguo, y que ya en los albores de la democracia liberal representativa había tenido ocasión de ser tratado, así citando a Burke: *"cuando los líderes optan por convertirse en pastores de la subasta de popularidad, su talento no será de utilidad para la construcción del Estado. Se convertirán en aduladores, en lugar de legisladores; en instrumentos del pueblo, en lugar de sus guías. Si alguno de ellos propusiera un régimen de libertad sensatamente limitado y correctamente definido, se vería de inmediato superado por sus competidores, que propondrían algo más maravillosamente popular"*.⁸¹

Por otra parte, J.S. Mill, conceptuado como uno de los autores más preocupados por la calidad de los representantes, no pensaba que los representantes pudieran resolver por sí solos los problemas del gobierno representativo, pretendiendo así que las elecciones tuvieran un valor selectivo.

Así parece que el populismo y la demagogia son inevitables. *"Con el tiempo la regla de la mayoría se ha convertido en un rodillo. Las elecciones tenían por objeto seleccionar, pero se han convertido en una forma de seleccionar lo malo sustituyendo un liderazgo valioso por un liderazgo impropio"*.⁸² Para el autor, la solución consistiría en un mayor fomento de los valores, que no debe venir sólo de la mano de la clase representativa, sino de los propios estudiosos y profesionales de la Ciencia Política, que ha sido un campo muy abandonado en los últimos años.

Sin embargo actualmente, y ante los crecientes abusos y la proliferación de prácticas corruptas, están surgiendo importantes tendencias teóricas y doctrinales orientadas hacia la ética pública⁸³, el análisis de la corrupción, que sin duda pueden y deben contribuir a tener sus efectos en la arena política del desempeño.

Esta tendencia por otra parte representa *"una ruptura del equilibrio entre los dos componentes de la transmisión representativa del poder: la receptividad y la responsabilidad independiente"*.⁸⁴ Por ello el buen gobernante no es el que cede simplemente a las demandas, pues se convierte así en un gobierno altamente

⁸¹ BURKE, E., "Discurso a los electores de Bristol", en E. BURKE, "Textos políticos", FCE, México, 1943.

⁸² MILL, J. S., "Consideraciones sobre el gobierno representativo", Madrid, Alianza Editorial, 2001 (1861).

⁸³ VILLORIA MENDIETA, M., "Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa", Madrid, Tecnos, 2002.

⁸⁴ SARTORI, G., "En defensa de la representación política", en Claves de la Razón Práctica, núm. 91, pp. 2-6.

irresponsable. No debe olvidarse que el representante no sólo es representante de alguien, sino que también es representante de algo, y ese algo, es para Sartori, el interés general que debe primar en la actuación representativa.

Igualmente señala como otra de las importantes carencias la lejanía de los representantes con el electorado, a la que si duda pueden aplicarse esos medios mencionados por los *directistas* que posibilitan una relación más directa con los representantes. Así actualmente pueden observarse las tendencias a la creación *blogs* por numerosos políticos y otros mecanismos que en efecto, están propiciando ese acercamiento.

Otra tendencia fuertemente crítica con la representación que la democracia moderna implica es la corriente pluralista encabezada por Dahl, que realiza su crítica a la corriente liberal democrática representativa en torno a la noción de interés, defendiendo que no existe únicamente un interés general en la sociedad, sino que existen una pluralidad de intereses, de ahí que en su construcción no hable de la denominación democracia sino de poliarquía. Para Dahl, *"la democracia moderna se configura como gobierno representativo, que aparece para aplicar la lógica de la igualdad política a la gran escala del estado nacional, pero a la vez altera la naturaleza misma de la ciudadanía y del proceso democrático."*⁸⁵

⁸⁵ DAHL, R: "La democracia y sus críticos", Barcelona, Paidós, 1992.

CAPITULO 2

EL CONTROL POLITICO: DIMENSIONES. EL CONTROL POLITICO COMO RENDICION DE CUENTAS

- 2.1 La rendición de cuentas: concepto complejo y multidimensional
- 2.2 La dimensión institucional de la rendición de cuentas horizontal
- 2.3 La moción de censura como elemento institucional de la rendición de cuentas horizontal
- 2.4 Propuestas para mejorar la rendición de cuentas en las democracias actuales

El control como elemento esencial en los gobiernos representativos se encuentra implícito en la representación política para su correcto funcionamiento. Así, como se ha señalado, no es la autoridad del representante sobre el representado lo que determina el carácter esencial de la representación política, sino precisamente lo contrario, es la capacidad de control del representado sobre el representante, lo que configura y distingue el carácter por excelencia de la representación política. Nos adentramos así en la dimensión de responsabilidad de la representación y de la identificación de las preferencias de los representantes, o *responsiveness*, dentro de las cuales resulta fundamental encuadrar el objeto de nuestro estudio.

2.1 La rendición de cuentas: concepto complejo y mutidimensional

El concepto de control como rendición de cuentas deriva de las traducción al español del término inglés *accountability* y en su concepción más pura hace referencia a la relación que debe existir entre los resultados alcanzados por los representantes y la satisfacción de los ciudadanos con respecto a su actuación, pudiendo llegar a premiarlos o castigarlos en caso de que no estuvieran satisfechos con su actuación. La rendición de cuentas se encuentra así implícita en la representación política: partiendo de la base de la soberanía

popular y de la elección de representantes en los sistemas democráticos representativos, se hace necesario un conocimiento del desempeño por parte de los representantes con las posibilidades de premio o sanción mediante los mecanismos previstos en el sistema, que como veremos serán diversos, encontrando su base fundamental en el control que se realiza mediante los procesos electorales, castigando o sancionando con el cambio de sentido del voto o bien premiando con la reelección.

Sin embargo, todo esto no es así de simple, sino que se presenta como un entramado complejo, lleno de matices, tipologías y vertientes derivadas de su incardinación dentro del sistema político, en función de los elementos que se consideren preeminentes a la hora de configurar el ejercicio del control, como seguidamente se analizará.

Es importante destacar la estrecha relación que existe, afirmada por numerosos teóricos entre la rendición de cuentas y la instauración y consolidación de un sistema democrático, de tal modo que los mecanismos de rendición de cuentas, tanto desde el punto de vista de su configuración, como desde la efectividad del funcionamiento de los mismos han sido considerados como parámetros para evaluar el grado de consolidación y el grado de madurez de un sistema democrático. Así se ha llegado incluso a considerar que *"la democracia no es sino la subespecie de un conjunto más amplio: la rendición de cuentas del Estado ante la sociedad"*⁸⁶.

Igualmente, la rendición de cuentas se relaciona con la gobernanza en tanto que la misma se considera como el rasgo del sistema en cual los diferentes niveles institucionales comparten, en vez de monopolizar decisiones sobre amplias áreas de competencia. Esto sólo será posible mediante un correcto funcionamiento de todos los elementos del sistema, tanto desde la perspectiva estricta del control electoral, como desde el punto de vista del control institucional, con la finalidad de garantizar los principios democráticos.

Este control entendido como rendición de cuentas presenta, como se ha señalado ya un carácter multidimensional, que va más allá del mero control mediante el proceso electoral. Es decir, los ciudadanos no sólo se limitan a la participación entre proceso y proceso electoral⁸⁷, sino que *"el control ciudadano sobre los poderes públicos no sólo se ejerce a través de la renovación periódica del mandato representativo de los políticos o a través de la consulta directa para decisiones trascendentales, va más allá; requiere una*

⁸⁶ MEDINA GUERRERO, M., "La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización", Madrid, IUDC-FIIAPP, 2006.

⁸⁷ MARAVALL, J.M., "El control de los políticos", Madrid, Taurus- Santillana, 2003.

institucionalidad que permita, no sólo un control pasivo del ejercicio del poder, sino que procure una interacción entre administración, ciudadano y los actores económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global, ello exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad y división de funciones y al tiempo incorporen una participación efectiva abierta en igualdad de condiciones para todos los agentes interesados en la definición de las prioridades y que las instituciones asuman responsabilidad hacia los ciudadanos.”⁸⁸ De todo ello se desprende que la rendición de cuentas tiene un carácter multidimensional y complejo y abordable desde diferentes perspectivas.

Así puede hablarse de rendición de cuentas desde diferentes dimensiones, pudiendo adelantarse ya que es la perspectiva política la que se refiere y se relaciona en concreto con el objeto de nuestro estudio, pero que a su vez la misma incorpora igualmente diferentes mecanismos y dimensiones que es preciso analizar. Así podemos hablar de una rendición de cuentas contable, de una rendición de cuentas jurídica y de una rendición de cuentas política.

El control jurídico hace referencia al correcto cumplimiento de las leyes en el actuar por parte de los representantes y supone el sometimiento de los poderes públicos y organismos estatales a la ley y a los órganos judiciales y administrativos encargados de velar por el correcto y adecuado cumplimiento de la legalidad vigente. Incluye asimismo la normativa contable y presupuestaria, por lo que así los estados se han dotado de órganos encargados de realizar dicho control en este ámbito como los tribunales de cuentas o intendencias de cuentas.

Este control tiene un profundo y marcado carácter formal, y no tiene en cuenta criterios de oportunidad, de expectativas, de promesas electorales y otras perspectivas, que si serán objeto o constituirán elementos a tener en cuenta en el control político.

La perspectiva económica de la rendición de cuentas, se refiere fundamentalmente a la verificación del buen uso de los recursos, conectando con las ideas de economía y eficiencia, entendidas como el logro de los objetivos previstos en tiempo y forma y asimismo la correcta proporción de los recursos económicos utilizados para ello. Implica especialmente una lucha contra la corrupción y el desvío de recursos o los efectos de una gestión ineficiente. La extensión de esa rendición de cuentas a los ciudadanos se realiza

⁸⁸ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

mediante las cuentas públicas y los mecanismos de transparencia y acceso adecuado a los estados de cuentas en todas sus dimensiones, agregadas y desagregadas, y debe basarse en un sistema contable y de seguimiento adecuado.

Por lo que se refiere a la perspectiva política, ésta se centra en la correlación de la actividad de los representantes con las perspectivas y expectativas de los representados, y asimismo la conveniencia en términos de oportunidad política, de las actuaciones realizadas para la consecución del interés general. Sin embargo en ella se encuentran implicados también aspectos de las otras dos perspectivas de control analizadas con anterioridad. Pues los aspectos relacionados con la infracción de la legalidad cometidos por un gobierno, así como una mala gestión económica en el campo de la acción gubernamental, si bien no son objetos directos del control político en sentido estricto, van a formar parte de la opinión de los electores, así como van a ser relacionados con el cumplimiento de las expectativas de los mismos, y por tanto van a condicionar el ejercicio del voto dentro de la función de control político. Así puede decirse que el control político representa la síntesis de los aspectos relacionados con el control por la influencia y la repercusión que todos tienen en el mismo, y ello por aquello que tantas veces se ha mencionado a lo largo de este trabajo, cual es la esencia del gobierno representativo, que es la de la soberanía ejercida por el pueblo mediante los mecanismos que el sistema pone a su alcance.

Esta rendición de cuentas política en sí misma presenta nuevas dimensiones en función de sus objetivos, mecanismos, agentes intervinientes, y un complejo entramado de relaciones que hacen que la misma no pueda circunscribirse al mero concepto de *accountability* como control ejercido por los ciudadanos en los procesos electorales mediante el ejercicio de su derecho de voto. Si bien esta dimensión de la misma es la fundamental en un sistema político democrático, y es la que representa su origen y el fin último. Sin embargo cuenta y debe contar con otras perspectivas medios y dimensiones.

Así, siguiendo a O'Donnell⁸⁹, y en función de la relación que opera entre los distintos actores que participan en los procesos de rendición de cuentas, podemos hablar de una rendición de cuentas vertical, puesto que se produce entre los distintos niveles, es decir de abajo a arriba, o de los representados hacia los representantes, o de los electores a los candidatos. Esta se identifica con el término *accountability*⁹⁰, como aquella función

⁸⁹ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

⁹⁰ PRWEVORSKY, A., STOKES, S., MANIN, B. (Eds), "Democracy, accountability and representation", Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

ejercida por los electores mediante el ejercicio de su derecho de voto en los procesos electorales.

En ésta pueden observarse del mismo modo dos mecanismos fundamentales, que se basan en el voto prospectivo, y el voto retrospectivo, siendo éste último el más identificado exactamente con la función de *accountability*. Así los electores mediante los procesos electorales realizan el control de los representantes mediante su voto en atención a las expectativas que los distintos programas y propuestas electorales, imagen de partido, imagen del candidato, (mas destacables, como se ha visto, en la democracia de audiencia) que les susciten estos candidatos. Será posteriormente mediante el mecanismo del voto retrospectivo cuando estos podrán premiar con la reelección o castigar cambiando el sentido de su voto.

Para que este tipo de control sea posible, verdadero y eficaz, es necesario que se produzcan una serie de condiciones, especialmente el requisito de una información objetiva, veraz y fidedigna, en la que juegan un papel muy importante los medios de comunicación social. Así, en la medida en que los ciudadanos estén correctamente informados de las acciones, actores de las mismas, consecuencias y de sus conexiones, podrá formarse una opinión, veraz, objetiva y responsable en el ejercicio de su derecho de voto.

Por otra parte, y como apunta Maravall⁹¹, resulta importante resaltar que este control solamente tendría lugar en el momento de celebración de los comicios electorales, pudiendo identificarse así con las nociones de democracia mínima, o democracia instrumental, sin embargo, las actuaciones que pueden realizarse en aras a la formación de opinión por parte del electorado pueden ser muchas y se realizarán durante el mandato por parte de los que ostentan la representación, llegándose a un sinnúmero de prácticas que tratan de influir sobre la opinión pública, mezclando incluso distintos tipos de control en las estrategias de formación o de condicionamiento de la opinión pública. Así resulta frecuente la fusión que se realiza de los controles político y judicial, en prácticas que se han venido denominando como "*judicialización de la política*", en las que intervienen mecanismos judiciales para tratar de influir en la opinión pública. Lo que contribuye a dar una idea de las difusas líneas en las que se sitúan todas estas parcelas o ámbitos dentro del ejercicio del control político.

⁹¹ MARAVALL, J.M., "El control de los políticos", Madrid, Taurus- Santillana, 2003.

Por otra parte, igualmente es necesario un mecanismo que permita la identificación del responsable en las acciones de gobierno o de ejercicio de la representación, lo cual se relaciona con el requisito anterior, pero va aún más allá y se encuentra muy vinculado al modelo de gestión. Por tanto si no se pueden identificar claramente las acciones, la responsabilidad, no podría formarse una opinión responsable y correcta a efectos del ejercicio del derecho de voto por parte de los electores.

Otro mecanismo también importante, es la posibilidad de reelección del candidato⁹², pues en la medida en que ésta se limita o se prohíbe parece que se estaría eliminando la posibilidad de la sanción por parte del electorado. Sin embargo y en el actual modelo de democracia, democracia de partidos, parece que la reelección debe referirse más bien al partido político, por lo cual, aunque se limite o elimine la posibilidad de reelección del candidato, ésta sanción sigue vigente por lo que se refiere al partido político, que se configura como el destinatario del premio o la sanción que con éste tipo de control pudiera imponérsele.

Sin embargo estos conceptos se difuminan en la actualidad por cuanto numerosos estudios demuestran que en la actual democracia, la democracia de audiencia, se produce un incremento de la "*dimensión reactiva del voto*", ⁹³es decir, que el comportamiento de los votantes varía según los términos de la opción electoral, votando así por opciones diferentes en las elecciones presidenciales, legislativas y locales, pareciendo así que el sentido del voto dependiera de la percepción que se tiene por el electorado de lo que está en juego en cada elección. Así los votantes parecen más responder que expresar, abandonado el concepto tradicional del voto identitario.

Del mismo modo, modernas tendencias apuntan a una rendición de cuentas vertical, ejercida del mismo modo por la ciudadanía, pero basada en mecanismos de participación pública. Estas tendencias no se identifican plenamente con las tendencias directistas de democracia apuntadas en el apartado anterior, pues no pretenden la introducción de mecanismos de democracia directa, pero si de desarrollo y mayor implicación de la ciudadanía en los mecanismos de control vertical, o rendición de cuentas vertical dentro del modelo de democracia representativa. Así, se defiende la creación de asociaciones u otro tipo de agregaciones ciudadanas, que realicen funciones de control sobre la acción de gobierno, con mecanismos formalmente diseñados, y que contribuyan del mismo modo a la conformación de una opinión pública, y una información que no provenga ya

⁹² VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

⁹³ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pág. 271.

solamente de los medios de comunicación. Esta participación podría llegar a tener una dimensión institucional, con lo que ya traspasaría la frontera de la verticalidad para empezar a entrar en una nueva dimensión de la rendición de cuentas, que trasciende el sentido vertical de la misma.

Algunos autores han definido la *accountability* en el sentido de responsabilidad de los gobernantes⁹⁴, en tanto en cuanto las medidas adoptadas deberán tener en cuenta no solamente los deseos de los ciudadanos, llevados o motivados por la consecución de réditos electorales, sino que deberá tenerse en cuenta que ello debe conjugarse con las consecuencias que se derivarán de las medidas en términos de ejecución de políticas públicas; en definitiva, si es bueno o es malo para el interés general, por encima de lo que demande un sector. Pues de lo contrario se estaría, como se ha dicho anteriormente, realizando un mal uso de la representación por parte de quienes la ejercen. Así, debe producirse un equilibrio entre las dos dimensiones de la representación que pudieran afectar a la función de control: las dimensiones de receptividad o *responsiveness* y de la *accountability*. Ello va a tener sus consecuencias en la función del control según la conciencia del electorado: así si se considera que la función del representante es cumplir el programa electoral con el que concurrió a los comicios electorales, el resultado esperado será una *responsiveness* más alta y una *accountability* más baja, y por el contrario, si se actúa de una manera que pudiera parecer más responsable, pero con independencia del mandato electoral, ello conllevará una *accountability* más alta y una *responsiveness* más baja, pues pudiera considerarse que no se está siendo fiel a las promesas electorales.

La eficacia del mecanismo de *accountability* depende por lo menos de dos variables sistémicas: el sistema de gobierno y el sistema electoral⁹⁵: En cuanto al sistema de gobierno, puede decirse que en los sistemas parlamentarios la *accountability* es más baja, en tanto que se podría configurar como más indirecta porque la cadena delegativa cuenta con más eslabones⁹⁶, pues va de los votantes a los representantes electos, de los legisladores al poder ejecutivo, del jefe del gobierno a los ministros y de los responsables de cada ministerio al aparato burocrático y funcional del mismo. De este modo, los diversos agentes van a rendir responsabilidades ante el jefe del gobierno, y este a su vez

⁹⁴ VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

⁹⁵ VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

⁹⁶ STROM, K., "Delegation and accountability in parliamentary democracies, European Journal of Political Research, núm. 37, pág. 267.

a los representantes electos y éstos a su vez a los votantes. Con lo cual la identificación de responsabilidades se diluye y la información se presta más a la dispersión, por lo que el ejercicio de la *accountability* se hace más difuso. Es preciso destacar aquí que es en este esquema en el que se sitúa la moción de censura, dentro del eslabón de rendición de cuentas del ejecutivo a los representantes.

Además otros parámetros que hacen de la función de rendición de cuentas un mecanismo más débil en los sistemas parlamentarios, están relacionados con la característica de que los pesos y contrapesos institucionales funcionan en menor medida, sobre todo si se cuenta con mayoría parlamentaria en la cámara, lo que de nuevo incide de sobremanera en la moción de censura. Igualmente, tiene que ver con la posibilidad de control de la fecha de celebración de los comicios electorales por parte del ejecutivo, pudiendo de este modo adelantar o retrasar las elecciones en función de que los datos sobre intención de voto le sean más favorables, produciéndose así una cierta distorsión en la función de rendición de cuentas.

Por otra parte, en los sistemas presidencialistas, los diversos agentes van a rendir cuentas ante un solo principal, siendo la cadena delegativa más directa, y por tanto la función de rendición de cuentas puede realizarse con mayor eficacia y mayores visos de autenticidad, ya que la cadena delegativa es más corta y pueden identificarse más y mejor las responsabilidades derivadas de la toma de decisiones. Sin embargo, del mismo modo, los sistemas presidencialistas cuentan también con limitaciones en lo que a la función de rendición de cuentas se refiere, que vienen expresadas en función de las posibilidades de limitación de la reelección o que se diluyan las responsabilidades por coincidir el mismo signo político en las cámaras y en la presidencia, en el mismo sentido que se ha indicado para la democracia parlamentaria, aunque lógicamente con las peculiaridades propias que este sistema representa.

Por lo que se refiere al sistema electoral, y su influencia en la función de rendición de cuentas: así en los sistemas de representación proporcional con listas cerradas, la *accountability* es más baja, pues hay menos margen de decisión parte de los electores, en tanto que no pueden seleccionar los candidatos de la lista. Por otra parte en los sistemas mayoritarios con distritos uninominales, la *accountability* es más alta, en tanto que el candidato puede ser sancionado directamente por los votantes: hay pues una mayor claridad en la rendición de cuentas en su dimensión de *accountability*, o rendición de cuentas vertical, que en los sistemas proporcionales.

Otro factor referido también al sistema electoral es el que incide en la identificación de responsabilidades, que es mayor en los sistemas mayoritarios que en los proporcionales, por cuanto en estos las decisiones pueden estar diluidas entre los distintos partidos que componen la cámara, siendo más difícil su identificación y por tanto la realización de la función de control.

No obstante, pese a todo lo argumentado sobre la construcción de la *accountability* o rendición de cuentas vertical, es decir de los votantes hacia los representados, y como apunta O'Donnell⁹⁷, este tipo de rendición de cuentas vertical, parece no ser suficiente dentro de los mecanismos necesarios para garantizar un control político eficaz y que se desarrolle en todas sus facetas, por ello se convierte en uno de los mayores defensores de lo que es la rendición de cuentas horizontal. Así Przeworski y Stokes⁹⁸ sostienen que *"por una parte las instituciones democráticas no contienen mecanismos que impongan la representación anticipada"* y por otra *"el voto retrospectivo, que sólo toma como información, la actuación pasada del titular, no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en forma receptiva y responsable"*. Estos autores presentan una lista de innovaciones de carácter institucional que podrían contribuir a paliar este problema, pero la eficacia y es más la misma creación de esas instituciones es precisamente lo que resulta muy costoso de construir, especialmente en países que funcionan como nuevas democracias o cuyo nivel de consolidación aún no es suficiente.

2.2 La dimensión institucional de la rendición de cuentas o rendición de cuentas horizontal.

Esta modalidad de rendición de cuentas hace referencia a aquella que se desarrolla dentro de un mismo nivel, es decir aquella que se produce por tanto desde las instituciones hacia la propia gestión de gobierno o de los representantes electos. Tales acciones pueden afectar tres esferas principales y que se refieren a cada una de las tres tradiciones que integran los modernos gobiernos democráticos representativos, como ha sido analizado ya. O'Donnell⁹⁹ la define como *"la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados para*

⁹⁷ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

⁹⁸ PRZEWORSKY, A., STOKES, S., MANIN, B. (Eds), "Democracy, accountability and representation", Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁹⁹ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio presuntamente como ilícitos: la corriente democrática, la corriente liberal y la corriente republicana. Una, la democracia, es infringida por ejemplo por las decisiones que revocan la libertad de asociación o introducen el fraude en las elecciones... Otra esfera es la liberal, infringida cuando, por ejemplo, agentes estatales vulneran o conscientemente permiten que actores privados vulneren derechos y garantía liberales tales como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de violencia doméstica y de torturas, el derecho de todos a un juicio razonablemente justo... La tercera esfera es, por supuesto el republicanismo... Se trata de actos de funcionarios, elegidos o no, que en su mayor parte ocupan puestos en las altas esferas del Estado o el régimen. Estos actos entrañan un grave desacato de lo que la tradición republicana demanda de esos funcionarios, es decir, sujetarse a la ley y/ o dar decidida prioridad al interés público y no a sus intereses privados."

Entre otros autores, Adam Przeworski, ha subrayado la importancia de la dimensión institucional en la calidad de la democracia: *"La democracia es posible cuando las pertinentes fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonable de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática. La democracia no puede ser el resultado de un compromiso sustantivo, pero sí de un compromiso institucional"*¹⁰⁰.

Para que esta rendición de cuentas sea eficaz tiene que haber instituciones dispuestas a controlar, corregir y sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales, que va más allá de la clásica división de poderes, basada en las instituciones del legislativo, ejecutivo y judicial, sino que se trata de un auténtico entramado institucional con la finalidad específica del control, y que debe extenderse a entidades de vigilancia, mediadores, oficinas de contabilidad, etc.

Por otra parte estas instituciones deben gozar de autonomía, aunque ha de decirse que pocas veces pueden funcionar de forma aislada, pues en última instancia, sus decisiones van a depender de decisiones del legislativo, o de decisiones de tribunales judiciales, lo que les resta autonomía en aras a la consecución de la eficacia. Sería necesario para su correcto funcionamiento el que las decisiones de estas entidades fueran finales, es decir, que no tuvieran que estar sometidas a la decisión final de otras instancias, y sobre todo

¹⁰⁰ PRZEWORSKI, A. 1998. "Democracia y representación". Revista del CLAD, núm. 19, pp. 9 y ss.

específicamente integradas por quienes van a ser controlados, tal y como ocurre muchas veces en la actualidad. Pero por otra parte deben funcionar en redes, por lo cual podemos hablar de redes de instituciones de rendición de cuentas horizontal, que incluyen en su nivel más alto a los tribunales dedicados a esa rendición de cuentas.

Otro aspecto fundamental es la prevención y sanción de los actos. El control no debe limitarse a la sanción cuando el acto ya se ha cometido, sino que estas entidades deben contribuir a prevenirlo, mediante mecanismos que detecten situaciones de riesgo y puedan adoptar las medidas adecuadas de vigilancia para que el acto indeseable no se produzca. Y por otra parte, dado su funcionamiento en redes, como se ha señalado anteriormente, ello contribuirá a que la información circule en red, creando por tanto un entramado del que sea muy difícil librarse.

Otra faceta de la prevención, además de aquella que se relaciona con la detección es aquella que se basa en la creación de una mentalidad, de una cultura de rechazo al fraude, a la comisión de actuaciones que atentan contra la ley, contra el buen hacer, y por ende contra el buen funcionamiento de la democracia. El fomento de esta cultura y de estas prácticas por parte de estas instituciones constituye una labor, que representa una nueva faceta de la actividad del control horizontal, un control que desde esta perspectiva podría entenderse como una actuación "*a priori*", pero que tiende, sin duda alguna a la creación de mecanismos que eviten igualmente esas actuaciones indeseadas y disconformes.

Y finalmente, son necesarios los límites que deben establecerse en el actuar de estas instituciones, a efectos de que las mismas caigan o puedan caer en los mismos fraudes o desviaciones que aquellos organismos a los que controlan. Pero es más, todavía, según O'Donnell¹⁰¹ se necesitan nuevas instituciones que defiendan esos límites por si alguien los traspasa. Lo que contribuye a dar una idea de que esas instituciones no deben ser un conjunto aislado sino que deben constituir un auténtico entramado, una auténtica red de funcionamiento, si realmente se quiere que sean eficaces. Así como muestra Manin, "*la sabiduría federalista no ofrece esa división de los poderes más bien mecánica, que proponen sus adversarios, sino instituciones que se superponen parcialmente en su autoridad. Eso produce un arreglo que, al construir varios poderes fuertes que se*

¹⁰¹ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

*inmiscuyen parcialmente unos en otros, aumenta la autonomía de cada uno de ellos en comparación con lo que habría resultado de una simple separación de esos poderes.*¹⁰²

Sin embargo, y como apunta el propio O'Donnell respecto de su construcción en este ámbito, se presentan serios inconvenientes en el establecimiento y desarrollo de este tipo de controles. Así en primer lugar puede hablarse del primero de ellos que se deriva de la "propia tendencia monística de la democracia", es decir, de aquella tendencia que se puede predicar de la tradición democrática en el sentido de que tiende a "bendecir" todo con el proceso electoral, de tal modo que lo único que puede hacerse ante la comisión de ilícitos o actuaciones fraudulentas es votar en sentido distinto en los siguientes comicios electorales. Esto conlleva la consideración que tienen los gobernantes de que una vez que resultan electos van a tender a eludir y hasta eliminar todos los controles.

La solución de este primer inconveniente, a juicio de O'Donnell¹⁰³, sería lo que se deriva de la existencia de redes de instituciones, y la creación de una serie de incentivos adecuados para la autonomía, de tal manera que se superpongan unas a otras y existan igualmente instituciones encargadas de vigilancia. Este entramado de red daría mayor fortaleza a las instituciones y evitaría conductas como la usurpación de unas en los cometidos de las otras y a la eliminación de prácticas corruptas por los funcionarios que los integran. Así este entramado de redes de controles horizontales resultan fundamentales para el ejercicio del mismo, pues de lo contrario se vería abocado al fracaso.

Frente a los postulados constructivos de O'Donnell relativos a la rendición de cuentas horizontal, parecen desprenderse dos cuestiones fundamentales, como son: la formación e integración de esas instituciones, y por otra parte el carácter político de ese control, que parece que se configura más bien como un control de legalidad, o como un control administrativo, que como un mecanismo de control político.

En este punto es importante subrayar la idea, que también puede apuntarse en las deficiencias del control vertical de la necesidad de actuación de otro tipo de mecanismos para que estas actuaciones puedan tener eficacia o funcionar de un modo que permita garantizar el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, ello ha de remitir a la propia

¹⁰² MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998.

¹⁰³ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

noción de coacción que informa un sistema político, de la que todos los elementos del mismo pueden verse imbuidos en último término, y no por ello todos los elementos deben tener una base, un fundamento y una consideración de tipo legal o jurídico. No olvidemos que como la coacción, el elemento jurídico es un elemento transversal que está presente en múltiples facetas de los sistemas de gobierno democrático representativos, pero que no por ello contribuye a anular la auténtica naturaleza del control, que en éste caso sería político.

2.3 La moción de censura como elemento institucional de la "rendición de cuentas horizontal"

Desde este punto de vista la moción de censura puede encuadrarse dentro del sistema institucional de mecanismos de control, y por tanto dentro del control horizontal, dentro de la terminología acuñada por O'Donnell¹⁰⁴, y que tendría como objetivo el velar por el correcto desempeño de la acción de gobierno con la capacidad de sancionar a éste con la destitución y la designación de un nuevo ejecutivo. Sin embargo, esta función no es la única que puede desempeñar la moción de censura, pues actualmente desempeña además una función de control basada en la publicidad y en la formación de la opinión pública, por cuanto de la formulación de la misma puede derivarse la destitución del ejecutivo y el nombramiento de uno nuevo, que es el proponente de la moción o por el contrario, pese a que este resultado no se produzca, puede producirse una difusión de la información que incidirá en la opinión pública y por tanto en el ejercicio del derecho del voto mediante los controles verticales.

Cumple así, una función estrictamente institucional, pero también una función que enlaza con las nuevas perspectivas o tendencias del modelo de rendición de cuentas, que introducen la participación ciudadana dentro de los mecanismos de rendición de cuentas, más allá de los meros controles electorales.

Encuadraría esta figura de la moción de censura, dentro de la concepción de que es la oposición la que debe supervisar al gobierno e informar a los ciudadanos, y por tanto dentro de la perspectiva del control parlamentario, que será seguidamente analizado.¹⁰⁵

¹⁰⁴ O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

¹⁰⁵ VON BEYME, Cit. en VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

También podría hablarse de una rendición de cuentas vertical pero de segunda línea dentro de la cadena delegativa, pues éste sería el segundo eslabón en la cadena de delegación, y que en sentido de vuelta supondría la rendición de cuentas del ejecutivo al legislativo, con la posibilidad de destitución del mismo por parte de éste, poniendo de relieve el ejercicio de autoridad o la capacidad que tiene el delegante con respecto del delegado, característica, como se ha dicho fundamental en la rendición de cuentas en sentido político.

2.4 Propuestas para mejorar la rendición de cuentas en las democracias actuales

Desde la perspectiva de la necesidad de redes institucionales para el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal para garantizar su eficacia, surge como propuesta para mejorar la capacidad y la mejora de la misma lo que algunos autores han denominado "*la rendición de cuentas diagonal*"¹⁰⁶, "*tendente a asegurar la presencia directa de la ciudadanía en el control y rendición de cuentas de acuerdo con la lógica de la democracia participativa*", insertando a los ciudadanos y a las organizaciones sociales en los procesos de control de naturaleza horizontal.

Esta tendencia obedece a una serie de causas que tienen como denominador común la insatisfacción como consecuencia de la escasa eficacia de la rendición de cuentas horizontal. De este modo la participación social pasa a concebirse como un factor fundamental para mejorar el funcionamiento de las democracias y aumentar la legitimidad del sistema, así como para eliminar prácticas relacionadas con la corrupción y con la usurpación.

Esta tendencia se relaciona al mismo tiempo con lo que se había apuntado acerca de la integración de las instituciones, que de estar integradas netamente por políticos, supondría por definición unas instituciones abocadas a la ineficacia, por cuanto los controladores no pueden ser los mismos que los controlados. De este modo, sería una opción ésta, que incrementaría las posibilidades de mejora en el funcionamiento de estas instituciones, que de este modo tendrían una composición más plural, y por otra parte mejora la participación democrática en el sistema, en consonancia con lo que propugnan

¹⁰⁶ MEDINA GUERRERO, M., "La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización", Madrid, IUDC-FIIAPP, 2006.

los defensores de que debe haber más democracia. Sin embargo, ello no es óbice para que pueda evitarse la corrupción igualmente de estas personas, por lo cual sigue vigente la idea de red, de entramado, que tienda del mismo modo a garantizar y a velar por la independencia y por la eficacia en el actuar de estas instituciones.

Algunos autores han apuntado que es en el ámbito local donde esta integración de gobierno puede desarrollar su máxima potencialidad, en tanto que *"cuanto menor es la escala mayores son las posibilidades de la implicación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que les afectan"*¹⁰⁷. En efecto, es la cercanía del nivel local a los ciudadanos, la flexibilidad que el mismo ofrece, y asimismo porque es en este nivel en el cual las decisiones afectan más directamente y pueden ser percibidas más inmediatamente por los ciudadanos, por lo que constituye un escenario bastante apropiado para el desarrollo de estas técnicas de control.

Por otra parte, en el nivel local ha de destacarse la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, que se encuentran más desarrollados en otros niveles de la organización gubernamental, lo que contribuiría a paliar deficiencias y prácticas no deseadas. Del mismo modo, la realidad pone de manifiesto que es en este nivel en el que se desarrollan un número importante de casos de fraude y prácticas inadecuadas al funcionamiento democrático de las instituciones.

De este modo, y con estas tendencias, puede considerarse la participación como la *"forma más fuerte de rendición de cuentas"*¹⁰⁸.

¹⁰⁷ MEDINA GUERRERO, M., "La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización", Madrid, IUDC-FIIAPP, 2006.

¹⁰⁸ MEDINA GUERRERO, M., "La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización", Madrid, IUDC-FIIAPP, 2006.

CAPITULO 3

EL CONTROL PARLAMENTARIO

- 3.1 El control parlamentario en la teoría clásica
- 3.2 El control parlamentario en la teoría de la agencia
- 3.3 Las nuevas tendencias en la configuración y ejercicio del control parlamentario

*"Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad"*¹⁰⁹

Una vez examinado como el control político como rendición de cuentas se encuentra en la base y en la esencia del concepto mismo de democracia representativa, en tanto que ésta se apoya sobre la base de que el poder reside en el pueblo, quien mediante la elección de representantes realiza la delegación del mismo en los órganos que tienen la misión de realizar la voluntad popular democráticamente expresada. Es preciso destacar que este sistema democrático representativo exige una contrapartida que no es otra que, si bien la mayoría parlamentaria-gubernamental recibe ese encargo (que realiza esencialmente mediante el ejercicio de las funciones legislativa, presupuestaria y ejecutiva), el pueblo soberano ha de conocer cómo desempeña su labor, para estar en condiciones de decidir libremente sobre la renovación o la revocación de la confianza inicialmente otorgada: *"Una democracia es fundamentalmente un régimen en el que las cosas pueden ser cambiadas, y para ello existen mecanismos pacíficos"*.¹¹⁰ Este sería pues el control político por excelencia, el que deriva directamente del ejercicio de la soberanía por el pueblo, por lo que *"el precio de la democracia es el control perpetuo"*.

¹⁰⁹ MONTESQUIEU. CH.: "Del espíritu de las leyes", Madrid, Tecnos, 1972 (1748), pp. 151 y155.

¹¹⁰ TUSSEL, J. Y SINOVA, J.: "El secuestro de la democracia", Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pág. 159.

Ahora bien, sería manifiestamente insuficiente que el control político se limitara única y exclusivamente al ejercicio del mismo mediante el voto en los procesos y comicios electorales. Por ello, esos representantes libremente elegidos en virtud del principio democrático de la soberanía popular deben ejercer a su vez una función de control sobre aquellos órganos que realizan las funciones de gobierno, llegándose así al control parlamentario, ejercido por estos representantes, directamente derivado del control político originario en virtud del principio democrático- representativo.

De este modo, el parlamento realiza una doble función dentro del sistema político-representativo: en primer lugar, realiza una función de legitimación democrática, y en segundo lugar, desempeña una función de control del gobierno, que constituye la verdadera función del parlamento en las sociedades contemporáneas.

Ello es así por la transformación que se ha producido en los últimos tiempos respecto del parlamento en los sistemas democrático- representativos, que ha pasado de tener una posición preeminente, a una posición que en la actualidad se subordina al poder ejecutivo, que adquiere un predominio esencial, ostentando un protagonismo e iniciativa en funciones parlamentarias tradicionales (legislativa, presupuestaria, designación de titulares de otros órganos del Estado), con clara influencia de la hegemonía del partido mayoritario.

De ahí que uno de los temas más importantes dentro del ámbito de la Teoría Política Contemporánea sea el del control del poder, que actualmente se traduce en la exigencia de responsabilidad política mediante el mecanismo de rendición de cuentas, en aras a "*la constitución de un orden jurídico y político efectivamente exigible*", como "*técnica de libertad*"¹¹¹. Pues la lucha por el parlamentarismo ha sido, históricamente, la lucha por la libertad política¹¹². La libertad de los ciudadanos ha sido el fin esencial que ha justificado las construcciones técnico-jurídicas que hoy son cuestionadas, y toda reformulación o reinterpretación de las mismas ha de conservar como punto de referencia ese mismo objetivo.

La construcción clásica del control basada en el principio de la separación de poderes, cuya necesidad aparece como indudable en toda teoría que aspire a limitar el poder, se manifiesta como claramente insuficiente debido al devenir de las circunstancias y estructuras políticas. Si el Estado liberal democrático de derecho surgió para combatir los

¹¹¹ FERNANDEZ- MIRANDA CAMPOAMOR, A.: "Prólogo", en TORRES MURO, I.: "Los órganos de gobierno de las Cámara", Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

¹¹² KELSEN, H., "Esencia y valor de la democracia", Oviedo, KRK ediciones, 2006 (1920).

abusos de los príncipes absolutos, no sujetos al ordenamiento (*princeps legibus solutus*, según el aforismo clásico), su sucesor, el Estado social y democrático de derecho, se encuentra expuesto a los riesgos de que un príncipe moderno, el partido político, anule el significado de esa división, utilizándola para construir una nueva legitimidad en torno a su hegemonía.

Destacada la importancia del control político en general, y del control parlamentario en particular, como elementos esenciales de los regímenes democrático-representativos, se pretende perfilar unas nociones que permitan encuadrar y analizar el núcleo del concepto del control parlamentario dentro del cual cabe situar el mecanismo de la moción de censura, objeto de nuestro estudio.

3.1. El control parlamentario en la teoría clásica

La teoría clásica del control parlamentario se formula desde el principio de la división de poderes, a partir de su concepción inicial elaborada por Montesquieu, y de las aportaciones posteriores de Locke, fundamentalmente.

El elemento central del control, en la teoría clásica se centra en la formulación teórica de la separación de poderes, que la configura como un requisito necesario para que el poder no se convierta en absoluto. En este sentido, son claras las palabras de Locke cuando afirma que no cabe limitación del poder en el caso de que *"el poder ejecutivo le haya sido entregado a uno que, al participar en el poder legislativo... no tendrá que subordinarse en mayor grado del que a él mismo le parezca oportuno, grado que, como puede suponerse con certeza, será mínimo"*¹¹³. También Montesquieu, en el famoso Capítulo VI del Libro XI de su obra *Del espíritu de las leyes* señala que *"cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad"*, y que *"si... se confiara el poder ejecutivo a cierto número de personas del cuerpo legislativo, la libertad no existiría, pues los dos poderes estarían unidos"*¹¹⁴.

Esta teoría se encuentra en la base del Estado liberal democrático de derecho, que se construyó frente a la autoridad de las monarquías absolutas. Y se basa como premisa fundamental en el control como limitación del poder por medio de reglas jurídicas de diferente carácter. En este sentido, el control aparece como el requisito necesario para

¹¹³ LOCKE, J.: "Segundo Tratado sobre el gobierno civil", Madrid, Alianza Editorial, 1990 (1690), pág. 157.

¹¹⁴ MONTESQUIEU. CH.: "Del espíritu de las leyes", Madrid, Tecnos, 1972 (1748), pp. 151 y 155.

evitar el poder absoluto, tal y como lo entendían los clásicos, y se concreta en la distribución del poder del Estado en diversos órganos, a los que la Constitución atribuye distintas competencias.

Este concepto de control se pone en práctica cuando cada uno de los órganos o sujetos a los que el ordenamiento constitucional atribuye facultades o competencias, las ejerce, con lo que al mismo tiempo está excluyendo de ese ejercicio a los demás sujetos. Lógicamente, este supuesto incluye la posibilidad de que alguno de esos actores recurra a los procedimientos constitucionalmente establecidos con el fin de que se respete su ámbito competencial ante las eventuales intromisiones de otros órganos. Esta es la acepción empleada por algunos de los autores dentro de esta concepción clásica, que se han acercado al problema del control, identificando control y limitación del poder hacer valer sus competencias en caso de conflicto entre uno y otras.

Desde esta teoría, el parlamento cumple una función primordialmente legislativa, pero también de control a la aplicación de las leyes que realiza el poder ejecutivo, y por tanto, el control así entendido, el control parlamentario se configura como la esencia del control en sentido clásico.

El control parlamentario constituye una de las funciones que tradicionalmente se han atribuido a los parlamentos. El propio Montesquieu escribía que *"el cuerpo representante... debe ser elegido... para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer"*¹¹⁵.

Esta visión tiene pleno sentido en el momento político originario de su surgimiento cual es el de la lucha entre parlamento y corona, ese control de la ejecución de las leyes correspondía al poder legislativo en conjunto; sin embargo, en la situación actual esta visión se muestra claramente insuficiente e inadecuada por cuanto el gobierno, en los sistemas parlamentarios, surge de la voluntad mayoritaria del parlamento, y por tanto, supondría abandonar el control del gobierno a la voluntad de la mayoría parlamentaria

¹¹⁵ MONTESQUIEU. CH.: "Del espíritu de las leyes", Madrid, Tecnos, 1972 (1748), pág. 154.

La misma idea la expresa John Stuart Mill: "la verdadera función de una asamblea representativa es controlar al Gobierno: alumbrar sus actos con la luz de la publicidad; obligarle a explicar y justificar todos aquellos cualquiera que considere cuestionables; censurarlos si se estiman condenables, y , si los hombres que componen el Gobierno abusan de su confianza, o si la utilizan de tal forma que entra en conflicto con la voluntad de la nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores, ya sea de forma expresa o virtualmente". ("Consideraciones sobre el gobierno representativo", Madrid, Alianza Editorial, 2001 (1861), pág. 239).

que lo apoya, con lo cual desaparecería la dualidad de voluntades que presupone el concepto de control, y por tanto, el control mismo.

Así, el control parlamentario puede definirse como toda actividad del parlamento, que sería el sujeto activo, orientada a limitar, tal sería su objeto, la capacidad autónoma del poder Ejecutivo (Gobierno y Administración), que ostentaría la condición de sujeto pasivo, mediante la determinación de los fines y de los medios que la sociedad considera preferibles para su gobierno. El fundamento de esta función se encuentra en el carácter representativo de las cámaras, que ejercen una competencia que el pueblo en su conjunto no puede llevar a cabo continuamente. De esta forma el Parlamento, representando al pueblo soberano, controla, dirige y limita la actuación del Gobierno.

*En este sentido "el control parlamentario no es sino la concreción, en el ámbito de las relaciones entre parlamento y gobierno, de la noción general de control como aplicación de las reglas jurídicas de distribución de competencias entre los diversos órganos constitucionales. Siempre que el Parlamento toma decisiones en el ejercicio de las competencias que le vienen conferidas por la Norma suprema, está controlando al Gobierno. De esta forma el parlamento controla al gobierno cuando legisla, cuando aprueba los presupuestos o cuando realiza algún nombramiento"*¹¹⁶.

Las decisiones del parlamento suponen por tanto, el ejercicio de un control a la esfera de poder del gobierno, ya que realiza una concreción de los parámetros y límites en que éste debe actuar, de la misma forma que toda actuación del poder judicial en defensa de los derechos de los ciudadanos constitucional o legalmente reconocidos constituiría el tercer poder, que igualmente tiene entre sus funciones, la de control del ejecutivo.

Ahora bien, esta noción de control parlamentario, todavía operativa en los regímenes presidencialistas, resulta insostenible en los sistemas parlamentarios, donde ambos poderes del Estado encuentran su base en una misma voluntad política, en la que reside en último término el poder de decisión. De ahí que el sesgo político que se le da consiste en afirmar que el elemento jurídicamente relevante no es la decisión, sino la posibilidad de que exista un enfrentamiento real de voluntades políticas diferenciadas.

No obstante, tradicionalmente, la función de control parlamentario se ha entendido siempre como una competencia vinculada específicamente de las cámaras representativas, diferenciada de las demás, y cuyo ejercicio implica la puesta en práctica

¹¹⁶ GIL ROBLES, J.M.: "Control y autonomías", Madrid, Civitas, 1986, pp. 395-396.

de la utilización de determinados instrumentos con la finalidad de su concreción. Con éste carácter se configura ya en Montesquieu y John Stuart Mill¹¹⁷, y se ha mantenido tanto en la doctrina como en los textos constitucionales¹¹⁸ y reglamentarios.

En cuanto a su objeto, inicialmente se concebía como una función en cierto modo residual: en las primeras descripciones de la separación de poderes, el poder ejecutivo, como poder permanente, tenía la función de aplicar y vigilar la aplicación de las leyes, dirigiendo la actividad de un Estado liberal cuya actividad no tenía aún el peso que alcanzó posteriormente. En este contexto, el esquema de las funciones del Estado era muy claro: las asambleas representativas hacían las leyes, y fijaban los medios con que contaba el ejecutivo, expresando así la voluntad del pueblo; los gobiernos aplicaban el mandato del legislativo, obedeciendo a esa voluntad.

En consecuencia, el ejecutivo “debe rendir cuentas” al legislativo¹¹⁹. Y, en definitiva, lo que se dio en llamar control parlamentario del gobierno consistía en la actividad destinada a preparar y llevar a cabo esa rendición de cuentas, verificando la corrección de la actuación gubernamental y sancionando, en su caso, los incumplimientos que pudieran darse en ella.

De esta manera, la función de control se distinguía claramente por su finalidad, de otras funciones tradicionalmente y desde la perspectiva de la teoría clásica inicial, atribuidas a los parlamentos, tales como la función legislativa, consistente en la elaboración, debate y aprobación de normas jurídicas de validez general, y asimismo la función presupuestaria, que se concreta en la aprobación de la previsión de ingresos y gastos de los poderes públicos. Posteriormente, el desarrollo de los ordenamientos jurídicos ha determinado la aparición de normas que, no ajustándose al concepto material de ley, sí han de considerarse tales desde una perspectiva formal: la función legislativa adquiere un elevado grado de formalización, de forma que tienen valor y fuerza de ley aquellas disposiciones que, con independencia de su contenido material (general o particular) se producen según los procedimientos legislativos constitucionalmente establecidos. Algo similar ocurre con los presupuestos, cuya definición es a un tiempo material y formal. De tal manera que, dentro de la actividad de los parlamentos, existen procedimientos altamente formalizados y concretamente orientados al cumplimiento de los fines

¹¹⁷ MILL, J. S., “Consideraciones sobre el gobierno representativo”, Madrid, Alianza Editorial, 2001(1861).

¹¹⁸ Art. 66.2 CE: “*Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción de Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuyan la Constitución*”; arts. 92-93, 164-165 y 200-201 de la Constitución portuguesa (competencias de planificación y presupuestaria, legislativa, política y de fiscalización); arts. 70 ss., 81-82 de la Constitución Italiana.

¹¹⁹ LOCKE, J.: “Segundo Tratado sobre el gobierno civil”, Madrid, Alianza Editorial, 1990 (1690), pág. 154.

normativos del órgano de representación popular. Estos instrumentos, aunque en sentido lato sirvan para controlar al gobierno, deben excluirse de la función de control precisamente porque el ordenamiento les ha dotado de una forma especial que permite identificar ciertas decisiones como mandatos «solemnes» del legislativo al ejecutivo. En la función de control, por tanto, quedarían englobadas aquellas concretas actuaciones de las cámaras que no están revestidas por el ordenamiento de ese carácter específico - legislativo, presupuestario, de nombramientos-, y se ordenan a mantener la supremacía del órgano que representa al pueblo, como titular de la soberanía, frente a cualquier posibilidad de una indebida acumulación por parte del ejecutivo del poder que le ha sido delegado.

Se conserva así el carácter residual y globalizador de este concepto, que parece subyacer por ejemplo en las palabras de Montero y García Morillo: *"el control parlamentario llena la fase central de la relación entre el parlamento y el gobierno, aquella que, al mediar entre el nacimiento y la muerte del gobierno, alcanza una mayor duración y se lleva a cabo de un modo continuado... [Es] el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo"*¹²⁰.

Sin embargo, esos calificativos de continuidad, duración y carácter central o esencial resultan con dificultad atribuibles exclusivamente a escasas dinámicas parlamentarias, consistentes en preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación que, en la práctica, representan una parte muy reducida de la actividad parlamentaria, sin restar importancia a estos mecanismos.

El problema reside, en el intento de formalizar la actividad de control, tal y al igual que se ha realizado con los procedimientos legislativo y presupuestario. Esta actividad de control es por su naturaleza, difícilmente limitable a unos pocos procedimientos formales, porque inspira gran parte de la actividad parlamentaria. De ahí las diferencias existentes en el seno de la doctrina, empeñada en alcanzar un concepto formalizado (jurídico) de una actividad que se define no por su forma, sino por su significado o finalidad esencialmente política¹²¹.

¹²⁰ GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en ordenamiento español", Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pág. 188.

¹²¹ Dato que aporta otra pista para la correcta identificación del control parlamentario: su finalidad es esencialmente política, a diferencia de los demás procedimientos "formalizados" que tienen otro fin inmediato (legislación, aprobación de cuentas, de nombramientos). De ahí resulta que los procedimientos legislativos, presupuestarios etc. sean necesarios para la consecución de ese fin, mientras que los procedimientos de control son esencialmente facultativos o voluntarios, porque su no realización no impide ninguna de las funciones formales del sistema. (ARAGÓN REYES, M.: "El control parlamentario como control político", en Revista de Derecho Político, Madrid, UNED, núm. 23, 1986).

De este concepto clásico de control se deriva una concepción vinculada de responsabilidad política que el mismo implica. Lo cual resulta esencial, pues como se ha señalado, el ejercicio del control se traduce en la lógica obligación de rendir cuentas, que es aquella en la que se concreta la responsabilidad política. Así, para la teoría clásica, el ejercicio de responsabilidad política implica *"un fundamento formal y jurídico, que hacía hincapié especialmente en los preceptos legales en torno al control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política al gobierno. Entonces se trataba de hacer una primera racionalización de los principios sobre los que descansaba el control del poder en la democracia."*

Desde esta perspectiva puede concluirse que *"Así pues, el control parlamentario se configura como una función de naturaleza política, necesaria en los sistemas representativos. Una función que los Parlamentos tienen atribuida en tanto que órganos de representación, configurándolo desde esta concepción clásica fundamentalmente como un mecanismo de censura, basado en los principios de jerarquía y supremacía e imposición del órgano o ente colocado en posición de superioridad sobre el sometido a tutela"*¹²².

3.2. El control parlamentario en la teoría de la agencia

En efecto, a medida que el desarrollo y desenvolvimiento de los hechos políticos y la evolución de las instituciones políticas, van poniendo de manifiesto una nueva realidad en la que el parlamento deja de ser la institución predominante en el sistema político democrático representativo para ceder ese papel preponderante al poder ejecutivo, debido al incremento en tamaño y funciones que adquiere el aparato ejecutivo-administrativo, la antigua concepción de la teoría clásica del Estado democrático y parlamentario aparece como manifiestamente insuficiente para explicar, y legitimar, el proceso político, y surgen nuevas teorías que tratan de explicar la existencia, la necesidad y la legitimidad del control desde una nueva perspectiva, más adaptada a las circunstancias, a las demandas y a las construcciones político- sociales.

La teoría más importante e innovadora desde el punto de vista señalado es la teoría de la agencia o de la delegación, que surge a finales del siglo XX, y que se encuadra dentro del *"nuevo institucionalismo"* como enfoque de la Ciencia Política, enlazando con los

¹²² GIL ROBLES, J.M., "Control y autonomías", Madrid, Civitas, 1986, pp. 395-396.

planteamientos de la teoría de la elección racional¹²³. La base y fundamento del control en esta teoría reside en la delegación del poder y en la responsabilidad política que se deriva de esta delegación, lo cual debe incardinarse dentro del entramado legitimador de todo sistema democrático.

Esta teoría se construye a partir de las premisas básicas de considerar el control desde el punto de vista de la cadena de delegación que se produce en el desarrollo del proceso político en el que todo sistema democrático representativo encuentra su base y fundamento, partiendo del principio de la soberanía popular, que reside en el pueblo y que mediante la elección de sus representantes inicia el primer eslabón de la cadena de delegación, iniciando con éste el proceso de control y dando pie al mismo tiempo a la producción del segundo eslabón de la cadena delegativa, que sería ese control que los representantes deben ejercer en virtud del mandato recibido, que constituye el germen del control parlamentario desde el punto de vista de esta teoría, cuyos elementos básicos serán analizados a continuación.

La teoría de la agencia o de la delegación pretende analizar los principios racionales de la relación que se establece entre un sujeto (actor), principal, individual o colectivo y su agente, es decir quien actúa por delegación del principal. Este planteamiento es predicable de los sistemas democráticos representativos donde se da una delegación entre los votantes y los cargos públicos, que implica una relación de responsabilidad inversa.

El proceso de decisión de las democracias actuales se basa en una cadena de delegación que va desde los votantes hasta los funcionarios, que constituirían el último eslabón de la cadena por ser los encargados de materializar y hacer realidad las políticas públicas.

El origen y sentido de esta delegación está en la base de los sistemas democráticos representativos, que se configuran vinculados a la democracia de masas, que implica la inviabilidad de mecanismos de democracia directa, por la imposibilidad material y física de que todos los miembros de un Estado pudieran formar parte personalmente en el proceso político de una manera directa. De ahí la elección de representantes, y de ahí el concepto de democracia representativa, o más cercano al concepto de la teoría de la agencia, la noción de democracia delegativa.

Las cadenas de delegación en el sistema democrático pueden asimilarse con una serie de relaciones de agencia: Así, el parlamento, es el agente del electorado, pero al mismo

¹²³ GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.: "Nuevo manual de Ciencia Política", Madrid, Istmo, 2001, pp. 309-311.

tiempo es un agente de la mayoría parlamentaria y el actor principal de los ministros de su gobierno, mientras que estos últimos son agentes del gobierno, pero actores principales respecto de los altos cargos y funcionarios de sus departamentos.

*"Sin embargo, donde radica la originalidad de la teoría de la agencia, y su especial trascendencia de cara al control que la misma explicita, es que esta cadena de delegación tiene su contrapartida en otra cadena de responsabilidad, que se produce en sentido inverso. Su finalidad es la de garantizar el cumplimiento de los intereses de los delegantes. Es decir, depende de que el agente actúe según los intereses del principal y en esto radica el fundamento de la responsabilidad en que incurre el agente por la delegación del principal. En este sentido la responsabilidad significa que el actor principal tiene el derecho de retirar la autoridad delegada al agente."*¹²⁴ Así, esta exigencia de responsabilidad se vincula con la idea de control, que a su vez se traduce en la capacidad de exigir responsabilidades, bien retirando la confianza depositada en el agente, o bien modificando la relación que entre los mismos se establece, vía la minoración de funciones, o incluso simplemente por la no renovación de ese mandato de agencia. Por tanto, a través de esta cadena inversa que posibilita la exigencia de responsabilidades se ejerce el control, estando en esta teoría, como se ha dicho, estrechamente vinculadas las nociones de responsabilidad y control, control éste que se concibe no como un acto formal aislado, sino como un proceso dinámico y fuertemente entrelazado.

Por tanto, se puede decir que los sistemas democráticos representativos se configuran en torno a la delegación y a la exigencia de responsabilidades por distintas vías a posteriori. Así el pueblo, actor principal, en el que reside la soberanía, puede ejercer en última instancia esta función de elegir y sancionar con la no reelección a los representantes, sin perjuicio de otra serie de mecanismos intermedios que se ejercen propiamente a través de ellos, y que constituirían lo que es la esencia del control parlamentario.

Y es dentro de este ámbito de control ejercido por los eslabones intermedios, es decir, por los propios representantes y con fundamento en esta capacidad sancionadora, donde puede encuadrarse la institución de la moción de censura, por cuanto, ésta entraría dentro del plano de la sanción constituido por la capacidad de desautorización del agente, removiéndolo de su puesto o reduciendo y limitando su autoridad.

¹²⁴ SANCHEZ DE DIOS, M.: "Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia", en Revista de las Cortes Generales, núm. 67, Madrid, 2006.

De todo lo dicho, resulta esencial referir el concepto de responsabilidad que se deriva de este modo de explicar el control en los sistemas democráticos en general, y del control parlamentario, por parte de la teoría de la agencia, que difiere sustancialmente de la construcción jurídico- formal que presidía como elemento configurador en la teoría clásica. Así, mientras que en la teoría clásica el fundamento y origen de la responsabilidad política tenía un carácter formal referida al sistema parlamentario de gobierno, en relación con una definición en términos jurídicos de la democracia y considerada y materializada en garantías jurídicas, el planteamiento actual de la teoría de la agencia *"está orientado por el análisis del proceso de decisión, por la valoración de la eficacia decisional, por la consideración de la calidad de la democracia según indicadores precisos, por la vigencia efectiva del imperio de la ley, en fin, por el objetivo de identificar y combatir las causas de la corrupción política. En suma, trata de entender de manera empírica el funcionamiento de las instituciones democráticas"*¹²⁵.

Desde esta perspectiva se abandona pues, la primacía de la construcción jurídico formal, para atender más al proceso, a los factores y dinámicas reales, y lo más importante a la doble relación que se establece en el proceso democrático, como camino de doble recorrido: por un lado, la delegación que se realiza, y por otra parte, la vía de vuelta, que implica la obligación de rendir cuentas por la delegación realizada, lo que implicará una serie de mecanismos, dinámicas y elementos, que pueden explicarse perfectamente a la luz de esta nueva orientación de la delegación como proceso político que la teoría de la agencia propone.

Finalmente, cabe decir que la teoría de la agencia resulta más aplicable a las democracias parlamentarias, por cuanto en éstas, las instituciones son más dependientes las unas de las otras, mientras que en las democracias presidencialistas, las instituciones son más independientes las unas de las otras al obedecer en muchos casos a cadenas de delegación independientes.

3.3. Las nuevas tendencias en la configuración y ejercicio del control parlamentario

Parece evidente, pues, que en el marco de las democracias parlamentarias contemporáneas es preciso reformular, o reinterpretar, la teoría clásica del control

¹²⁵ SANCHEZ DE DIOS, M.: "Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia", en Revista de las Cortes Generales, núm. 67, Madrid, 2006.

político. Porque la concepción del mismo va a depender de realidades surgidas en un contexto determinado, cuya transformación puede llegar a desnaturalizar su significado.

Así, son varios los factores y acontecimientos que han contribuido a esta modificación de la realidad y que hacen necesaria una nueva configuración del concepto del control del poder.

En primer lugar, el papel de los modernos gobiernos ha dejado de ser el meramente ejecutivo para adquirir otras importantes funciones, convirtiéndose así el un auténtico centro del sistema político, motor del Estado, que interviene cada vez más en la actividad social¹²⁶. Todo ello en detrimento de unos parlamentos que han visto como desaparecía su posición dominante en las funciones decisorias del Estado hasta llegarse a cuestionar, especialmente desde la Ciencia Política y la Sociología, la superioridad teórica y que jurídicamente se les atribuye.

Esta situación se ha visto agudizada también por la preponderancia y la hegemonía de los partidos políticos, que ha dado en llamar a las modernas democracias representativas como "democracias de partido"¹²⁷, cuyas dinámicas y disciplina interna influyen en gran medida en el desarrollo de los sistemas y procedimientos de control. El hecho de que el gobierno esté apoyado por un partido o conjunto de partidos, que constituyen al mismo tiempo la mayoría parlamentaria, viene a asegurar, salvo pequeñas excepciones, la identidad de voluntades entre ambos poderes clásicos, el legislativo y el ejecutivo. El partido actúa, en expresión de Loewenstein¹²⁸, como una "*grapa de hierro*" que une a ambos órganos, relativizando las líneas de separación entre ellos porque ambos están sometidos a las decisiones de un único centro.

En consecuencia, las relaciones entre las distintas fuerzas políticas presentes en el sistema democrático sufren una modificación decisiva, que transforma la estructura parlamentaria de tal modo que el conflicto político no puede presentarse ya en términos ínter-orgánicos (parlamento frente a gobierno), sino que se convierte esencialmente en una lucha entre la mayoría (que controla simultáneamente el gobierno y el parlamento como órgano de decisión) y la minoría, que constituyen la oposición. En este juego de mayoría contra minoría o minorías que constituyen la oposición, las líneas divisorias no son ínter-orgánicas sino intra-orgánicas y, más concretamente intra-parlamentarias.

¹²⁶ RUBIO LLORENTE, J.L.: "Relaciones del Gobierno y la administración con las Cortes" en AA.VV.: "Gobierno y Administración en la Constitución", Madrid, Dirección General del servicio Jurídico del Estado- Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pág. 156.

¹²⁷ MANIN, B.: "Los principios del Gobierno representativo", Madrid, Alianza, 1998, pp. 252-256.

¹²⁸ LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución", Barcelona, Ariel, 1983, pp.88-145.

Aparece así lo que se ha dado en llamar “parlamentarismo mayoritario”, en el que *“sin negar la división histórica del Estado en órganos, se camina hacia la institucionalización de las alternativas electorales como poderes”*¹²⁹.

De este modo, la teoría clásica resulta insuficiente no ya sólo para explicar el control en estos parlamentos así configurados, sino que también resulta insuficiente para dar respuesta a las demandas que el sistema político requiere para conformarse como un auténtico sistema democrático y los valores que el mismo implica, que se encuentran en la base del mismo, y hacia los que se orienta todo el sistema.

En el seno de los modernos sistemas parlamentarios, la más importante división no es la que enfrenta a distintos poderes estatales, sino la que tiene lugar dentro del parlamento. En este marco se institucionaliza la distinción entre mayoría y minorías, que por regla general se manifiesta ya inicialmente en la investidura de un Primer Ministro o Jefe de Gobierno.

Las fuerzas que en ese momento se sitúan fuera de la mayoría parlamentaria-gubernamental pueden dirigirse a la opinión pública adoptando distintas estrategias — como partidos políticos, utilizando determinados medios de comunicación social, etc.— ,pero el control de las actuaciones de la mayoría se realiza esencialmente en el seno de la institución parlamentaria, depositaria de la soberanía popular.

Se hace preciso pues, reinterpretar el concepto de control parlamentario y la praxis del mismo, a través de esta nueva perspectiva, en la que ahora el protagonismo reside esencialmente en las minorías que conforman la oposición parlamentaria, arbitrándose así una serie de procedimientos que deben contemplar tal circunstancia y que se definen en función de la conceptualización del propio control en sí mismo.

Sin embargo, el hecho de que el poder legislativo y el ejecutivo se encuentren en manos de un mismo actor (el partido o coalición mayoritaria), no implica la desaparición del resto de los controles existentes en el régimen, aunque resulta obvio que puede llegar a debilitarlos.

En los sistemas parlamentarios, la limitación de cada uno de los poderes del Estado está en principio asegurada por el derecho, pero según se ha visto esto no basta: la limitación del poder exige por encima del esquema teórico, de su separación el control de la

¹²⁹ MOLAS, Isidro: “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 2 (enero-abril 1989), pág. 53.

voluntad mayoritaria, a la vez parlamentaria y gubernamental, que sólo puede hacer otra voluntad diferente, como son las minorías de oposición¹³⁰. Ello a su vez requiere determinar cual es la noción de control relevante, íntimamente relacionada con la correspondencia del protagonismo en el ejercicio del mismo: como es sabido, las normas constitucionales atribuyen el control del gobierno a los parlamentos como unidad orgánica¹³¹, sin embargo, esta atribución es indefendible en su literalidad, porque llevaría como hemos apuntado anteriormente, a la negación del concepto mismo de control en la medida en que no cabe hablar de control si no existe una dualidad de sujetos, controlante y controlado, con voluntades diferenciales. No se puede, en otras palabras, subordinar el control al consentimiento del controlado¹³². De ahí que dada la identidad política sustancial que existe entre la mayoría parlamentaria y el gobierno, cabe afirmar que el protagonismo en el control ha de corresponder esencialmente a las minorías: si la función legislativa, junto con la presupuestaria, corresponde esencialmente a la mayoría de la cámara, el control corresponde a la oposición.

De ello no resulta necesariamente la absoluta imposibilidad de un control por parte de la mayoría, pero si la dificultad de que eso suceda. En la práctica, la existencia de ese control puede obedecer o bien al desacuerdo entre el gobierno y algunos o todos los miembros de la mayoría parlamentaria, en cuyo caso habría una desaparición de la identidad de voluntades, reapareciendo por tanto la dualidad; o bien, a fines no estrictamente de control, como ocurre cuando algún miembro de la mayoría plantea al gobierno cuestiones que interesan a éste, permitiéndole explicar su actuación o atacar las posturas mantenidas por la oposición.

En consecuencia, la doctrina es prácticamente unánime en atribuir a las minorías el protagonismo en esta función. Se considera que, si bien las cámaras están sujetas al principio democrático de la mayoría en cuanto al fondo de los asuntos, en tanto que cámara de decisión, ello no es así en lo que respecta a los procedimientos, al cómo decidir, pues en este aspecto ha de prevalecer la consideración del parlamento como cámara de representación, de manera que ante cada cuestión que aquí se plantee, cada grupo político, en tanto que representa a un sector del electorado, ha de tener la posibilidad de expresar su opinión. La jerarquía de voluntades entre los diversos grupos,

¹³⁰ LAVILLA RUBIRA, J.J., "Congreso de los diputados y demás poderes públicos: información, control, y responsabilidad", en VV.AA., "Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, vol. III, Madrid, Civitas, 1991, pp. 2203- 2006.

¹³¹ Véase por ejemplo los artículos 66.2 de la Constitución Española de 1978 y artículo 165 de la Constitución Portuguesa.

¹³² GIL ROBLES y GIL DELGADO, J.M: "Los reglamentos de las Cámaras", en AA.VV: "Las Cortes Generales", Vol. I, Madrid, Dirección general del servicio Jurídico del Estado- Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 276.

mayoritarios y minoritarios, desaparece e incluso se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo no a la mayoría, sino a la minoría, y esto es lo que sucede muy especialmente en la función de control.¹³³

Relacionando estas ideas, la doble faceta del poder- dualidad de sujetos políticos en las cámaras- doble naturaleza de éstas), un importante sector doctrinal señala acertadamente que las funciones más importantes del poder parlamentario son dos: la legislativa, que lleva a cabo la mayoría gubernamental, y la de control que compete a la minoría¹³⁴.

Así pues, desde esta nueva perspectiva, la función de control parlamentario se configura en unos parlamentos modernos relegados en el proceso decisonal por el predominio de la mayoría parlamentaria- gubernamental, desde la perspectiva de su ejercicio por las minorías parlamentarias, es decir, por la oposición. Siendo por tanto, una función esencial ésta en tanto que los parlamentos la tienen atribuida como órganos de representación antes que de decisión.

Por todo ello, el control adquiere unas características muy distintas a las planteadas en la concepción clásica y tradicional, y se desarrolla a través de unos mecanismos muy distintos de los tradicionales. Así el control deja de tener un carácter fundamental de mecanismo de censura, basado en los principios de jerarquía y supremacía e imposición del órgano o ente colocado en posición de superioridad, sobre el sometido a tutela, para pasar a desempeñar una función que podría denominarse de "cuestionamiento" constante del poder ejecutivo, con la finalidad de poner en tela de juicio las decisiones y actuaciones adoptadas por este, y conseguir la máxima difusión posible, con la pretensión fundamental del conocimiento de la opinión pública e influir así en el proceso de la toma de decisión en relación con el ejercicio del derecho al voto en los próximos procesos electorales, llegando así a la esencia del sistema democrático, por esta vía.

Ello pues, requiere de medios de ejercicio, que nada tienen que ver con los tradicionales, así adquieren especial protagonismo, los debates, las interpelaciones, los ruegos y preguntas, las exigencias de comparecencia, las comisiones de investigación, etc., que en nada se asemejan a los mecanismos tradicionales más basados en las posibilidades de remoción, tales como la moción de censura y la cuestión de confianza, que van a pasar a

¹³³ MOLAS, I., "La oposición en el parlamentarismo mayoritario, Revista del centro de estudios constitucionales, núm. 2, enero- abril 1989, pág. 53.

¹³⁴ DE ESTEBAN, J.: "La relación de gobierno y Parlamento en el proceso de decisión" en RAMIREZ, M.(Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas", Barcelona, Labor, 1978, pág. 177.

tener, al menos en el ámbito parlamentario estatal un protagonismo menor al que tradicionalmente venían ostentando en las concepciones clásicas.

Desde esta perspectiva, Lavilla sostiene que se dan *"tres potestades de actuación – información, control y exigencia de responsabilidad-, que no siempre han sido diferenciados entre sí con suficiente precisión y son susceptibles de examen a la luz de unos principios institucionales comunes, razones ambas que avalan su consideración unitaria como objeto de tratamiento científico- jurídico"*¹³⁵.

En definitiva, puede apreciarse que estas funciones están íntimamente relacionadas, superponiéndose normalmente en un mismo procedimiento, y en su conjunto responden a la finalidad global de garantizar la centralidad parlamentaria, manteniendo una estrecha vigilancia-orientación de la acción gubernamental.

Esta diversidad de categorías no acaba de ser tampoco mínimamente funcional: la mayoría de la doctrina ignora en sus estudios sobre el control, la existencia de debates de política general, o sobre áreas o puntos concretos de gestión gubernamental, aunque se insista en la importancia de los debates y la publicidad para el control. Así, algún autor apunta que los debates son la mejor oportunidad para que el parlamento realice su función de expresión o representación; algún otro, refiriéndose a las preguntas e interpelaciones, considera que la publicidad que arrojan sobre la actuación gubernamental, es lo que las cualifica como instrumentos no meramente de inspección, sino de control, ya que *"permiten al cuerpo electoral controlar la acción de gobierno y formarse un juicio sobre la misma"* ¹³⁶; otros, enfatizan el mismo punto al afirmar que *"en el carácter deliberante de la cámara y no sólo en el carácter decisorio de la misma radica hoy la mejor efectividad del control parlamentario"*.¹³⁷

Sin embargo, ninguno de los estudios citados llega a la consecuencia, de considerar como instrumentos de control a los debates generales, los debates provocados por los diputados o grupos parlamentarios o, incluso, las comunicaciones gubernamentales que dan lugar a un debate, siquiera mínimo. Esta conclusión comienza a estar presente en posturas posteriores, y en otros autores españoles, así como en la doctrina extranjera.

¹³⁵ LAVILLA RUBIRA J.J.: "Congreso de los diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad", en VV.AA.: "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, vol. III, Madrid, Cívitas, 1991, pp. 2003 y 2006.

¹³⁶ GARCIA MORILLO, J., "El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español, Madrid, Congreso de los diputados, 1985, pág. 142.

¹³⁷ ARAGON REYES, M., "El control parlamentario como control político", en Revista de derecho político, Madrid, UNED, núm. 23, 1986), pág. 33.

De particular interés resulta la distinción que hace Lavilla¹³⁸, para quien, en consonancia con los argumentos expuestos, el control se caracteriza "*como posibilidad de imponer un debate político público*". De ahí que la petición, acceso y obtención de información verbal y escrita sea un elemento fundamental en la configuración del control así entendido.

De este modo, la función de control parlamentario pues, ha de definirse desde una perspectiva teleológica, fundamentalmente. Como función política que es, ha de atender a la evolución de las relaciones política, y sus instrumentos han de replantearse y reinventarse para ajustarse en todo momento a su objeto. En consecuencia debe englobar todos aquellos procedimientos parlamentarios que han ido apareciendo sucesivamente para posibilitar el cumplimiento del fin, el debate político público sobre la actuación del ejecutivo, con exclusión de aquellos instrumentos a los que el ordenamiento atribuye explícitamente otros efectos inmediatos. Los términos de la relación entre el ejecutivo y el legislativo se han modificado sustancialmente, pero el fundamento de la función de control parlamentario sigue siendo el mismo: "*la cualidad (parlamentaria)... de ser el representante el titular de la soberanía..., quien ejerce la soberanía por delegación de su titular originario*", de manera que su misión es la de "*garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales señalados al ejecutivo*".¹³⁹

¹³⁸ LAVILLA RUBIRA, J.J., "Congreso de los diputados y demás poderes públicos: información, control, y responsabilidad", en VV.AA., "Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, vol. III, Madrid, Civitas, 1991, pp. 2203- 2006.

¹³⁹ GARCIA MORILLO, J., "El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español, Madrid, Congreso de los diputados, 1985, pp. 117 y 300.

CAPITULO 4

LA MOCION DE CENSURA EN LAS TEORIAS SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO

- 4.1 La moción de censura en la teoría clásica
- 4.2 La moción de censura en la teoría de la agencia

Definido desde esta perspectiva el control político, parece necesario a continuación realizar un encuadramiento dentro de las mismas de la moción de censura como instrumento de control político parlamentario.

4.1 La moción de censura en la teoría clásica del control parlamentario

Así, desde el punto de vista clásico, la moción de censura aparece como el mecanismo más potente y más eficaz del parlamento frente al poder ejecutivo, cuál es el de tener la capacidad de cesarlo y poder sustituirlo por otro que goce del apoyo de la cámara.

Desde esta concepción teórica, deben calificarse como instrumentos de control parlamentario todos aquellos procedimientos que se ordenan a la ejecución de la misión de verificación, crítica y dirección de la actuación del ejecutivo a los cuales el ordenamiento no otorga una eficacia particular que los especifica, y que normalmente se concreta en la exigencia de un procedimiento extremadamente rígido (legislativo, presupuestario, nombramiento de titulares de diferentes órganos estatales), en el que se impone la decisión de la mayoría, dado que la Cámara opera en este ámbito más como órgano de decisión que de representación, y fuera del cual no puede lograrse un resultado determinado, tal como la elaboración de normas jurídicas, la previsión normativa de ingresos y gastos, etc.

De acuerdo con esto, los parlamentos se han dotado de diversos instrumentos de control que en su conjunto posibilitan la realización de esta tarea, aunque en su utilización concreta puedan también servir al cumplimiento de otras funciones. Ahora bien, dentro de esa finalidad global a la que todos ellos responden, es cierto que pueden establecerse diferencias atendiendo a su efecto inmediato. De esta forma pueden distinguirse aquellos procedimientos de "*control- fiscalización*", que no implican necesariamente una decisión del parlamento y en los que lo fundamental es el examen y la crítica de la actuación del ejecutivo (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, debates específicos, comparecencias...); y los mecanismos que podrían denominarse de "*control-orientación*", en los que el debate concluye con una votación que sirve de orientación al gobierno, incluso poniendo en juego la pervivencia de éste por la pérdida de confianza o del apoyo de la cámara, tal es el caso de las mociones, en especial la moción de censura y, del mismo modo, la cuestión de confianza.

Se trata en todo caso, de una diferencia no tajante, de modo que un mismo instrumento puede participar de caracteres propios de ambas categorías¹⁴⁰, pues en definitiva su fundamento básico no es otro que el de hacer posible que el gobierno o la mayoría parlamentaria- gubernamental, sea controlada en última instancia por el órgano que ostenta la representación de la soberanía popular.

Otra distinción es la que atendiendo a la frecuencia de su utilización se establece entre "*controles ordinarios*" o "*controles políticos de rutina*"¹⁴¹ y "*controles extraordinarios y excepcionales*"¹⁴². Entre los primeros se encuentran destacadamente, las preguntas, interpelaciones y mociones. Entre los segundos, las comisiones de investigación, las mociones de censura y las cuestiones de confianza.

En esa línea, Aragón¹⁴³ resalta la diferencia existente entre control "por el parlamento" y control "en el parlamento". El primero existirá en la medida en que tenga lugar mediante decisiones del órgano ("*que son, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del parlamento*"), lo cual cuestiona la dualidad de sujetos del control. De ahí la importancia del segundo, el control "en el parlamento", que es

¹⁴⁰ Así, por ejemplo, la interpelación puede ser meramente informativa, puede provocar un pequeño debate y puede desembocar en la presentación de una moción, un debate general puede o no concluir sometiendo a votación diversas propuestas, etc.

¹⁴¹ LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución", Barcelona, Ariel, 1983, pág. 241.

¹⁴² PEREZ SERRANO, n.: "Tratado de Derecho Político", 2ª Ed., Madrid, Civitas, 1984 (1939), pág. 812.

¹⁴³ ARAGON REYES, M., "El control parlamentario como control político", en Revista de derecho político, Madrid, UNED, 1986, núm. 23, pág. 27.

parlamentario no porque el órgano sea el sujeto activo del control, sino porque es el *locus* en que el control tiene lugar.

Sin embargo, la importancia de estas diferenciaciones y categorizaciones en el ámbito de la clasificación debe ser relativizada, por cuanto el aspecto más importante y esencial que debemos destacar en materia de control debe girar en orden a su finalidad, la cual no es otra que las posibilidades de control del ejecutivo, pudiendo llegar incluso a la remoción del mismo, cual sería el caso de la moción de censura, en la que el aspecto esencial de la misma es la de producir un efecto más contundente que cualquiera de los otros instrumentos de control, distinguiéndose así de los restantes mecanismos por sus consecuencias, que puede llegar al efecto del cese del ejecutivo.

Así pues, y realizando una recapitulación de las consideraciones y argumentos hasta ahora expuestos, puede decirse que la moción de censura en la teoría clásica se configura como un instrumento de control político, y dentro de éste, del control parlamentario, que se basa fundamentalmente en la capacidad de control ejercida por el parlamento o asamblea con fundamento en su condición de órgano de representación de la soberanía popular, que tiene un carácter de control-orientación en tanto que la finalidad de la misma es concluir con una votación que determine la continuidad o cese del ejecutivo, y asimismo un carácter excepcional, por cuanto requiere de unas circunstancias y requisitos muy tasados para su presentación y viabilidad, y que supone la consecuencia más tajante dentro de las relaciones del poder ejecutivo-legislativo, como es el cese del gobierno.

Se deduce obviamente, la dualidad de las instituciones de control parlamentario del gobierno, desde la perspectiva que lejos de buscar el sometimiento de éste al control de las cámaras, los convierte, tanto en mecanismos de defensa parlamentaria y política de una determinada composición y configuración, como en instrumentos destinados a preparar la formación de una configuración diferente, expresión de una nueva mayoría. De este modo ha de diferenciarse entre las instituciones que deben orientarse al favorecimiento de la gobernabilidad del Estado, de aquéllas cuyo objetivo consiste en manifestar ante la opinión pública las deficiencias de la dirección política que se está llevando a cabo y las alternativas a la misma. Así, las primeras constituyen lo que se ha denominado control extraordinario del gobierno, que suponen la racionalización de la práctica parlamentaria, y, en última instancia, de la forma de gobierno, demandan la búsqueda de la preeminencia de las formaciones políticas mayoritarias para favorecer la gobernabilidad del Estado.

Las segundas, incluidas, dentro del control ordinario del gobierno, obedecen a una racionalidad diferente, y por ello no es necesario configurar el control parlamentario de forma que no tengan las mismas opciones los grupos que conforman la mayoría y la minoría, sino de manera que ésta última cuente con instituciones específicas que le permitan cumplir con eficacia su papel de fiscalización y denuncia de la política gubernamental.

Por tanto, y como se ha argumentado con anterioridad, la moción de censura se encuadra, junto con la cuestión de confianza, dentro de los instrumentos de control extraordinarios como fórmulas al servicio de la gobernabilidad. Y así, por tanto, la articulación constitucional de estos instrumentos, no responde a la que es tradicionalmente característica del control parlamentario del gobierno, sino a una racionalidad diferente que justifica el tratamiento que se les ha otorgado.

4.2 La moción de censura en la teoría de la agencia

Desde la teoría de la agencia, la moción de censura aparece como un eslabón de capacidad dentro de la cadena inversa o de recorrido de vuelta a la que se produce con la delegación, es decir, aquella que se refiere a la exigencia de responsabilidad, y se encuadra dentro de la faceta que implica la exigencia de responsabilidad, que es la sanción.

Así, desde la teoría de la agencia, resulta fundamental, como se ha dicho la exigencia de responsabilidad, y ésta se materializa en la posibilidad de la imposición de una sanción. Según Strom¹⁴⁴, una de las posibilidades de sanción que tienen los actores principales respecto de los agentes es la de desautorizar al agente, removiéndolo de supuesto o reduciendo y limitando su autoridad. Así, la moción de censura tiene su encaje en esta teoría de la agencia, en cuanto que el gobierno es agente de la mayoría parlamentaria que lo ha elegido, que tiene en virtud del reverso de la cadena de delegación la facultad de exigirle responsabilidades e imponerle la sanción de la destitución en caso de la pérdida de la mayoría que lo apoya. La democracia parlamentaria se apoya en la primacía del parlamento, lo que significa que es el actor principal que ostenta la autoridad u original, mientras que el gobierno sería el agente del parlamento.

¹⁴⁴ STROM, K., "Delegation and accountability in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research*, núm. 37, 261- 289.

Se trataría del ejercicio de la delegación por un actor colectivo, que por tanto requiere tanto para efectuar la delegación como para la exigencia de la responsabilidad e imposición de sanción que la misma implica, la formación de determinadas mayorías; de ahí el requisito que se exige en la mayoría de los sistemas democráticos de conformar una determinada mayoría para la exigencia de responsabilidad, y además en la mayoría de los casos se exige que esa mayoría prevea igualmente un mecanismo de sustitución, es decir, prevea o proponga un candidato alternativo a esa destitución, en pro del principio de gobernabilidad, para evitar los efectos negativos que esa sanción pudiera suponer al sistema: sería el principio constructivo, contemplado en la actualidad en el sistema español y en la regulación que el mismo realiza de la institución de la moción de censura.

Ni que decir, tiene, que en la actualidad, con un fuerte predominio del poder ejecutivo, y un papel esencial del partido político, éstos juegan un papel esencial dentro de esta teoría, y de cara a la prosperabilidad de este mecanismo de sanción como exigencia de responsabilidad, que es como se ha visto que se configura la moción de censura dentro de la teoría de la agencia; así por tanto, en la formación de esta mayoría de agente colectivo que es el parlamento, juega un papel muy importante el sistema de partidos que opere o pueda operar en el parlamento (más o menos pluralista, más o menos fragmentado y polarizado), así como las dinámicas internas y la disciplina al interior de los propios partidos políticos.

SEGUNDA PARTE

EL GOBIERNO LOCAL EN EL SISTEMA ESPAÑOL Y SUS ELEMENTOS CONFIGURADORES COMO MARCO DEL EJERCICIO DEL CONTROL POLITICO

CAPITULO 5

CONCEPTUALIZACION DEL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL ESPAÑOL. CARACTERISTICAS ESENCIALES Y ELEMENTOS DEFINIDORES

- 5.1 El modelo especial de configuración del gobierno local por la Constitución española de 1978
- 5.2 El desarrollo normativo del modelo constitucional
 - 5.2.1 La legislación básica estatal
- 5.3 Gobierno Local, gobiernos locales, régimen local, administración local. La planta local
 - 5.3.1 El debate sobre la planta local
 - 5.3.2 Criterios o indicadores justificativos de la planta local Pluralidad de razones y fundamentos de la planta local
 - 5.3.3 Competencias sobre la planta local
- 5.4 El principio democrático como criterio de legitimidad en el gobierno local
- 5.5 Los tres elementos definidores del gobierno local en el sistema español: autonomía local- competencias locales, la intermunicipalidad y la forma de gobierno local
- 5.6 La centralidad del municipio

El tratamiento de la situación del gobierno local en España supone abordar una serie de aspectos teóricos previos en torno a dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, si realmente puede hablarse de gobierno local y en segundo lugar si puede analizarse el ámbito local como un objeto único y coherente.

Por lo que se refiere al primero de los planteamientos, se trata de determinar si cabe considerar el mundo municipal como una arena de auténtico enfrentamiento político entre diversas fuerzas políticas y con instrumentos de acción política y de distribución de beneficios rentabilizables en el plano partidista. Cuestión ésta que remite a la efectiva posibilidad de perseguir objetivos en el plano de la acción municipal, y por otra al grado de presencia real de los partidos políticos en la vida local. En definitiva, si existe un auténtico sistema de partidos en el ámbito local y todo lo que ello implica en aras al

funcionamiento de sus instituciones, y lógicamente entre ellas, el objeto de nuestro estudio: la moción de censura.

Por otra parte, como segundo planteamiento previo nos encontramos ante la posibilidad de analizar el mundo municipal como un objeto coherente, dada la realidad heterogénea de los gobiernos municipales, constituyendo un conglomerado distinto de situaciones, de problemas, de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales.

No obstante, es preciso considerar algunos elementos y rasgos transversales y comunes a todos los entes que integran la administración local. Elementos que se refieren en primer lugar al grado de su institucionalización, si bien el mundo local no sufrió una ruptura radical con el proceso de transición política, es claro que experimentó un cambio sustancial en sus condiciones de funcionamiento y en su capacidad de acción.

Del mismo modo es preciso tener en cuenta elementos relacionados con su papel dentro de la economía política del sistema general, pues los gobiernos locales suponen a la vez un reto y un instrumento para los partidos; así si por una parte debían demostrar ser capaces de llenar ese espacio de representación, por otra parte ese mismo espacio constituye para las fuerzas políticas un enorme conjunto de instrumentos del que se pueden obtener réditos.

Y finalmente cabe referir elementos relacionados con su actuación, es decir referidos a la capacidad de las instituciones locales para fijarse objetivos, para movilizar recursos y consensos, lo cual hace de ellas un nivel de análisis singularmente privilegiado para examinar la relación entre ciudadanos y políticos, y en último extremo para comprender el funcionamiento y los límites de un sistema democrático.

De hecho, ha de destacarse la tendencia española de considerar al municipio como origen en el proceso de transformación o regeneración de todo el sistema político¹⁴⁵. Sin embargo, esta tendencia no es exclusiva del sistema o de la tradición española, puesto que igualmente puede apreciarse en los Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Italia o Suecia en diferentes periodos a lo largo de la evolución de sus sistemas de gobierno. No obstante, en nuestra historia tenemos el ejemplo más claro de ese posible papel, que no es otro que la proclamación de la II República española como consecuencia del resultado de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931.

¹⁴⁵ BOTELLA, J.: "La galaxia local en el sistema político español", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Num. 76, Abril- Junio 1992, pág. 145.

Refiriéndonos ya al objeto central de nuestro estudio, es preciso abordar en primer lugar las características que definen y configuran a las corporaciones locales o a las entidades locales y el sistema de funcionamiento del pleno en las mismas; características éstas que marcan las diferencias entre estas, y los sistemas centrales y los autonómicos, en las cuales residen muchas de las razones que pudieran dar respuesta al problema y a la cuestión principal objeto de nuestro estudio, cuál es entender la génesis y el funcionamiento de las mociones de censura en los entes locales con sus singularidades respecto del Estado central o de las comunidades autónomas.

En segundo lugar, y siguiendo con la metodología del análisis comparado, será preciso realizar un examen desde la perspectiva temporal, analizando cómo ha ido evolucionando la conformación del gobierno local y de sus elementos definidores, especialmente el referido a la forma de gobierno local, en tanto en cuanto es en el seno del mismo en el que se desarrollan las instituciones y mecanismos de control y especialmente la institución de la moción de censura en el ámbito local, lo cual indudablemente contribuirá del mismo modo al esclarecimiento y explicación de la cuestión central objeto de nuestro estudio.

Todo ello teniendo en cuenta asimismo la institución central de nuestro estudio, la moción de censura y todo el control en sí que se ejerce y desarrolla en el gobierno local puede y debe ir evolucionando paralelamente a la configuración de la forma de gobierno local e irse adaptando a las dinámicas de funcionamiento del mismo, tanto desde su perspectiva interna, es decir del funcionamiento de los órganos e instituciones que lo componen como desde la perspectiva externa, cual es dar respuesta a las demandas ciudadanas y a los retos en aras a la consecución de objetivos y logros dentro del marco de la satisfacción del interés general local y de los fines que pretende.

Es preciso, a efectos de realizar un tratamiento coherente y adecuado del control en las entidades locales, y más concretamente del control parlamentario en las mismas, y descendiendo aún más al objeto de nuestro estudio, del posicionamiento de la moción de censura, examinar las características específicas y diferenciadoras de las entidades locales, en tanto en cuanto permitan éstas determinar una estructura de gobierno, de funcionamiento parlamentario, y por ende del desarrollo y desenvolvimiento de los mecanismos de control, paralela a las instituciones estatales, o por el contrario, puedan apreciarse rasgos diferenciadores esenciales, que determinen, como así parece apuntar a priori, las características diferenciales del funcionamiento de los mecanismos de control,

encontrando así un camino inicial de respuesta a la cuestiones esenciales realizadas en nuestro planteamiento inicial.

En efecto, estas características especiales van a determinar múltiples factores de su funcionamiento, entre ellos el de su órgano máximo de representación popular, cual es el pleno de la corporación, en aras al ejercicio del control parlamentario, o control al ejecutivo local.

5.1. El modelo especial de configuración del gobierno local por la Constitución Española de 1978

El punto de partida para realizar una configuración del gobierno local español, se encuentra, como no podía ser de otra manera en el vértice de su regulación de todo el sistema político y jurídico español, cual es la Constitución Española de 1978, que realiza una configuración del Estado desde su base territorial en cuatro niveles fundamentales: Estado central, comunidades autónomas, provincias y municipios.

De conformidad con el artículo 137 CE el Estado se presenta constituido por 17 comunidades autónomas, más las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En la base territorial de estas comunidades autónomas se integran dos tipos de entes locales también básicos desde el punto de vista territorial: 50 provincias, que a su vez cuentan con 8.122 municipios¹⁴⁶. A esta estructura básica cabe añadir en los archipiélagos de las Islas Canarias e Islas Baleares como otros entes locales singulares, las islas. Además el sistema constitucional español permite la creación de otros entes locales además de los originarios o constitucionalmente garantizados, como las comarcas de posible creación por las comunidades autónomas en Cataluña y Aragón, y aquellos de posible creación los municipios para la satisfacción de sus respectivos intereses locales y fines, como las mancomunidades.

Así pues, desde esta perspectiva de configuración constitucional del sistema local, aparecen como entes constitucionalmente necesarios y comunes provincias y municipios, pudiendo decirse que todos los demás pueden considerarse entes locales derivados.

¹⁴⁶ Una relación precisa de todos los entes locales en España se puede encontrar en <http://ssweb.seap.mihap.es/REL>

En España, el origen de esta organización territorial del poder establecida por la Constitución Española de 1978, ha de buscarse a efectos de su comprensión en la etapa inmediatamente anterior, es decir la etapa franquista, que se extiende desde 1939 hasta 1975.¹⁴⁷

La etapa franquista se caracteriza fundamentalmente por la centralización del poder político en toda la estructura estatal, eliminando cualquier atisbo de autonomía política regional, tan solo, permaneciendo vigentes las organizaciones territoriales de ámbito local: provincias y municipios, sobre las que se ejercía un control exhaustivo por parte del Estado central.

La transición democrática con la Constitución de 1978, fiel a su espíritu no rupturista, no supuso una quiebra de la organización territorial anterior, sino que se reajustó sobre dos bases fundamentales, cuales fueron la instauración del Estado autonómico con la consiguiente implantación de las comunidades autónomas y la reconversión de las entidades locales, municipios y provincias en entes locales democráticos dotados de autonomía.

De este modo la Constitución Española de 1978, instauró un estado compuesto, con distintos centros de poder político junto al nivel estatal, posibilitando la existencia de los niveles de gobierno autonómico y local. Sin embargo, no fijó con precisión exhaustiva los límites de la autonomía local, como posteriormente se analizará, dejando a los estatutos de autonomía, a las leyes básicas del Estado y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la construcción posterior de todo el entramado institucional de las mismas. Así, por lo que se refiere a las entidades locales, la Constitución contiene dos declaraciones básicas fundamentales, que constituyen el germen de la consideración de estos entes locales como gobiernos locales: la primera de ellas es la garantía institucional de la autonomía local frente a todos los poderes públicos, incluido el legislativo en cualquiera de sus niveles, y la segunda sería la atribución de poder legislativo sobre el régimen local tanto al Estado Central como a las comunidades autónomas. Así pues, dependiendo de la configuración de estos dos elementos institucionales básicos, se va a tratar de conformar el nivel local de gobierno como un auténtico gobierno local en sus diferentes elementos.¹⁴⁸

¹⁴⁷ MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en *Política y sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 43 y ss.

¹⁴⁸ GARCÍA MORILLO, J.: "La configuración constitucional de la autonomía local", Madrid, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, 1998, pp. 28 y ss.

Así pues, estas dos premisas iniciales establecidas por la Constitución Española de 1978 son las que van a constituir el eje, fundamento y núcleo central de toda la articulación de los gobiernos Locales en el sistema español, que va a ser desarrollado por todo el elenco normativo posterior, y que se va a referir tanto a la garantía de la autonomía local, que se concreta en la atribución de competencias para la gestión de sus respectivos intereses, y en la articulación de las mismas mediante un sistema de legalidad en el que deben encuadrarse y encajarse tanto la normativa estatal como el de las comunidades autónomas.

5.2 El desarrollo normativo del modelo constitucional

Así pues, en función de las premisas contempladas respecto de la posibilidad de desarrollo competencial tanto por parte del Estado como de las comunidades autónomas la construcción del sistema o nivel de gobierno local se realiza por la legislación del estado, con atribución competencial establecida en el artículo 149.1.18 de la Constitución, y asimismo por la legislación de las comunidades autónomas.

5.2.1 La legislación básica estatal

En el momento actual, la construcción realizada por la legislación de bases del Estado sobre los entes locales se contiene en dos leyes esenciales, en los ámbitos administrativo y de organización y financiero respectivamente: la Ley 7/1985 de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del régimen Local y el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

No es hasta 1985 con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local cuando se produce el desarrollo legal constitucional de las entidades locales, estableciendo con la misma el sistema básico y común a las entidades locales, y dejando atrás la legislación del periodo preconstitucional. Ello fue posible, como se ha dicho con anterioridad por la atribución competencial del artículo 149.1.18 de la Constitución, que le facultaba para la regulación del régimen básico de todas las administraciones públicas, y por tanto, asimismo del nivel local. Si bien esta amplitud en la interpretación de las bases de competencia estatal suscitaron importantes controversias por parte fundamentalmente

de las comunidades autónomas, controversias estas que dieron lugar a recursos planteados ante el Tribunal constitucional, comenzando con estas primeras sentencias y las que posteriormente se irían sucediendo, la configuración de la definición y construcción del nivel local y las relaciones y competencias sobre el mismo de los niveles estatal y autonómico.¹⁴⁹

La sentencia del Tribunal Constitucional más importante en esta materia es la sentencia 214/1989, que consideró no inconstitucional en líneas generales la LBRL, argumentando que la articulación orgánica y funcional de los entes locales para hacer efectiva al autonomía local es una cuestión trascendente o básica, y por tanto, de competencia estatal.¹⁵⁰ En última instancia, allí donde una norma estatal sirve efectivamente a la autonomía local, encuentra cobertura competencial en el artículo 149.1.18 de la vigente Constitución Española en los siguientes términos recogidos en pronunciamiento del Tribunal Constitucional: *"Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencia y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede de un derecho de carácter reaccional que eventualmente les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley."*¹⁵¹

Esta sentencia ha supuesto por parte del Tribunal Constitucional el reconocimiento dentro de la competencia de regulación básica del Estado una gran amplitud para la regulación del régimen jurídico de las entidades locales, con el descontento de las comunidades autónomas, que consideran muy escaso su espacio normativo para la regulación de este nivel.

Tras la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 la Ley de Bases de Régimen Local ha experimentado numerosas variaciones, pero que ya no ha supuesto la alteración en su estructura como sistema legal complejo, aunque si básico del régimen local.

De este modo, las líneas generales en la regulación contenida por esta Ley Básica de Régimen local serían las siguientes, todo ello sin perjuicio de las modificaciones operadas

¹⁴⁹ SOSA WAGNER, F.: "Manual de derecho local", Navarra, Aranzadi, 2001.

¹⁵⁰ ANDRES SANCHEZ-CRUZAT, J.M.: "El principio de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional", en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

¹⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 32/1981.

con posterioridad, siendo las que suponen un cambio sustancial respecto de la regulación inicialmente contenida en la misma la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, Ley de Modernización del Gobierno Local, y la reciente Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local:

En primer lugar, puede señalarse que la Ley de Bases de Régimen Local diferencia de manera básica entre provincias y municipios, cuya regulación realiza pormenorizadamente, y el resto de las demás potenciales entidades locales, tales como comarcas, entidades de ámbito inferior al municipio, y otras supramunicipales tales como las áreas metropolitanas y mancomunidades. Limitándose para estas últimas la ley básica a una regulación mínima, dejando su regulación al desarrollo por la legislación de las comunidades autónomas e incluso a los propios municipios dentro de sus posibilidades de regulación.¹⁵²

Por lo que respecta a las entidades locales básicas o primarias, o constitucionalizadas, es decir, provincias y municipios la ley básica regula con bastante minuciosidad su organización y funcionamiento. En cuanto a la organización, establece y regula los órganos necesarios de municipios y provincias, y deja para el desarrollo legislativo de comunidades autónomas y los propios entes locales en su potestad de autoorganización el establecimiento y regulación de la organización complementaria de estas entidades.¹⁵³

Así configura dentro de los órganos necesarios de los municipios: el alcalde, el pleno del ayuntamiento, asamblea compuesta por la totalidad concejales electos, la junta de gobierno local, como órgano colegiado de asistencia al alcalde, y los tenientes de alcalde, que son concejales que se distinguen por ostentar delegación del alcalde para áreas concretas. De manera paralela, son órganos necesarios de las provincias: el presidente y vicepresidentes de la diputación provincial, el pleno de la diputación definido como asamblea de los representantes de los distintos municipios de cada provincia y la junta de gobierno, también como órgano de asistencia al presidente compuesto por varios diputados provinciales designados y nombrados por el propio presidente de la diputación provincial.

En su redacción original, la Ley de Bases de Régimen Local, diseñó una forma de gobierno que podría definirse como gobierno corporativo¹⁵⁴, tanto de municipios como de

¹⁵² SOSA WAGNER, F.: "Manual de derecho local", Navarra, Aranzadi, 2001.

¹⁵³ SOSA WAGNER, F.: "Manual de derecho local", Navarra, Aranzadi, 2001.

¹⁵⁴ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004.

provincias, presidido por la idea de que una parte de las decisiones locales, incluso de carácter corriente, corresponden al pleno de la corporación, donde están representados los distintos partidos políticos, de ahí que inicialmente los entes locales se denominaran corporaciones locales, debido al marcado carácter corporativo en la forma de gobierno de las mismas y en la toma de decisiones. Esta forma inicial de gobierno o al menos, numerosos rasgos de la misma continúan actualmente informando la forma de gobierno en las entidades locales. Pero como más adelante se analizará, las reformas posteriores mencionadas con anterioridad han ido parcialmente transformando esta configuración inicial con dos marcadas tendencias: incremento de las facultades dirección política del alcalde o del presidente, y progresiva parlamentarización del pleno, que deja de ostentar funciones o competencias meramente administrativas o de gestión y concentran su labor en la adopción de decisiones normativas o estratégicas y en la función de control del alcalde o presidente de la diputación provincial, siendo esta función de control especialmente interesante dado el objeto del presente estudio, teniendo en cuenta que en tanto en cuanto la cámara funcione como tal, tendrán mayor y mejor sentido las funciones de control encomendadas a la misma, especializándose en las mismas, entre ellas la moción de censura, objeto central de este trabajo.

En cuanto al régimen de competencias básicas, regula directamente el régimen de competencias municipales, sobre la base de la consideración por parte del Estado central, avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Así, el artículo 149.1.18 del texto constitucional abarcaba tanto la regulación relativa a la estructura general de los entes locales, como la atribución directa de competencias a los entes locales, que se desarrollará seguidamente en el apartado específico destinado al régimen competencial de estos entes, materia especialmente importante por cuanto de la atribución competencial se va a derivar la concreción de la autonomía local asignado a los entes locales constitucionalmente, y que permiten hablar de ellos como auténticos gobiernos locales y no como entidades meramente administrativas. Por otra parte, y como cajón de sastre, esta consideración amplia de las bases del régimen local derivada del artículo 149.1.18 de la Constitución permite también la regulación correspondiente a los otros aspectos del régimen local tales como la contratación, los bienes, los servicios públicos de ámbito local y el empleo local.¹⁵⁵

¹⁵⁵ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005.

Por su parte la Ley de Haciendas Locales, regula los aspectos económico, financieros y presupuestarios por los que deben regirse las entidades locales, siendo esta parcela fundamental para hacer posible el desarrollo de la autonomía local y la consideración de las entidades locales como auténticos gobiernos locales, dotados de medios para cumplir los objetivos constitucionalmente y legalmente asignados.

La financiación de los entes locales no fue regulada en la ley básica por considerarlo este un ámbito específico que requería de una norma propia para su regulación, así quedó expedita la vía para la aprobación de una nueva ley estatal por su carácter también básico, que se materializó en Ley 39/1988 de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. Esta norma, al igual que su predecesora, la Ley de Bases de Régimen Local, fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional con base en el cuestionamiento de la competencia estatal sobre la materia así como la regulación pormenorizada o exhaustiva desde ciertos puntos de vista realizada por la misma. El alto Tribunal, en coherencia con la línea de las anteriores sentencias dictadas con ocasión de la planteada inconstitucionalidad de la ley básica, mediante su sentencia número 233/1999 confirmó nuevamente la competencia del estado central como legislador básico en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como título competencial suficiente para regular pormenorizadamente el régimen local, en este caso en su aspecto financiero.¹⁵⁶

Tras diversas modificaciones, la Ley de Haciendas Locales de 1988 fue refundida enero del año 2004 en el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, realizando un regulación del ámbito, económicos financieros, presupuestarios y tributarios locales con base en los siguientes aspectos¹⁵⁷:

Se establece un sistema mixto de financiación local integrada por recursos propios y recursos cedidos por el Estado o por las comunidades autónomas. Ente los recursos propios se encuentran los ingresos de su patrimonio, los tributos locales, el procedente de las operaciones de crédito y los ingresos por multas. Siendo de todos ellos los más importantes tanto por su rendimiento como por su operatividad los recursos de carácter tributario.

¹⁵⁶ ANDRES SANCHEZ-CRUZAT, J.M.: "El principio de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional", en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

¹⁵⁷ CEPA DUEÑAS, A., TEJEDOR RUIZ, C., BERCHE MORENO, E.: "Sistema Tributario Local", Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2013.

Dentro de los tributos locales se distinguen impuestos, tasas por la prestación de determinados servicios públicos locales o por la ocupación del dominio público local y precios públicos por la prestación de servicios públicos locales y un recurso de escasa importancia y operatividad actualmente como son las contribuciones especiales, que gravan a quien se beneficia especialmente de una actuación pública. De todo este elenco de recursos propios los más importantes por su rendimiento y operatividad serían los impuestos, de cuya regulación cabe destacar los siguientes rasgos:

En primer lugar, cabe decir que se establecen cinco tributos locales: el impuesto sobre bienes inmuebles, bien de naturaleza urbano o de naturaleza rústica; el impuesto sobre actividades económicas; el impuesto sobre circulación de vehículos; el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana; y finalmente el impuesto sobre construcciones instalaciones y obras. De estos, los tres primeros serían de imposición obligatoria, mientras que en los dos últimos el ayuntamiento podría decidir potestativamente sobre su implantación.

Como segundo rasgo del sistema tributario local, cabe decir que aunque se habla de tributos locales, los entes locales no tienen capacidad o potestad tributaria propia, es decir el poder de crear tributos. Esta función está reservada a la ley, del Estado o de las comunidades autónomas¹⁵⁸. Leyes estas que junto con la creación de la figura tributaria, establecerán sus elementos esenciales y los límites máximos y mínimos sobre los que la entidad local podrá decidir. Sin embargo no podrá establecer ni el impuesto o tributo, ni tampoco la regulación de elementos esenciales tales como exenciones o bonificaciones en los mismos que no estén expresamente atribuidos por ley. Esto ha de ponerse en relación con la capacidad normativa de segundo grado o derivada que presentan con carácter general los entes locales, y que los distingue de los gobiernos estatales o autonómicos, y que constituye un importante rasgo de cara a su consideración como auténticos niveles de gobierno.

Junto a este sistema de recursos propios se contempla por la propia legislación de Haciendas Locales, de forma complementaria, la financiación de los entes locales por medio de participación en los tributos estatales o autonómicos y las subvenciones, que financian tanto por el Estado como por las comunidades autónomas diversos servicios y proyectos de la actividad local.

¹⁵⁸ ALBIÑANA GARCÍA- QUINTANA, C.: "El equilibrio financiero de las Haciendas Municipales", en Tributos Locales, núm. 1, Madrid, 2000, pág. 15.

Es una constante, tanto de los diversos partidos políticos, como de los propios entes locales, y de entidades asociativas de las misma, entre las que destacan especialmente la Federación Española de Municipios y Provincias la insistencia en la necesidad de afrontar una reforma de base en el sistema de financiación local, proponiéndose desde esta perspectiva que los entes locales lleguen a gestionar hasta el 25% de los ingresos generales del Estado, cifra muy superior al actual 13%. Sin embargo, para alcanzar aquella cifra de ingresos plantea el cambio en la configuración del poder tributario de los entes locales, sino más bien una participación más intensa en los rendimientos de los tributos estatales¹⁵⁹.

5.3 Gobierno local, gobiernos locales, régimen local, administración local. La planta local

El municipio se configura, tal y como se deduce de todo el sistema constitucional como la unidad política territorial de base. Sin embargo, más de ocho mil municipios integran la plantan municipal español. Aunque el municipio en su versión actual tiene su origen en la Constitución Española de 1812, muchas demarcaciones municipales se remontan a la edad media. Ello explica que pese a las grandes transformaciones de la economía, de la cultura y las comunicaciones, se mantenga tan elevado número de unidades municipales, de tal modo que se podría hablar de un "minifundismo político"¹⁶⁰ propio de los países en los que no se ha llevado a cabo una refundición del mapa de gobierno local.

Las características de los municipios integrantes del sistema español son muy diversas, y especialmente llama la atención como factor más objetivo y más perceptible inicialmente es el de las diferencias de población. El fenómeno de la creciente urbanización española a finales del siglo XX ha dado lugar a la existencia de dos mundos locales muy diversos: de una parte un gran número de municipios con una población mínima, que no supera en la mayoría de los casos los dos mil habitantes, frente a la concentración de gran parte de la población española en unas cuantas grandes ciudades.

Sin embargo, no se ha emprendido en España un movimiento de reforma de esa planta municipal, siendo la orientación española hacia la resistencia a la integración y reducción del número de municipios, sin plantearse una iniciativa serie en torno a la racionalización de la planta municipal, aceptando la configuración histórica, sin tratar de combinar la

¹⁵⁹ OLANO FERNÁNDEZ, C.: "La crisis financiera de los Municipios", en Cuadernos de Actualidad Tributaria, núm. 3, Ministerio de Economía y Hacienda, 1994.

¹⁶⁰ VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pp. 25-52.

identidad local con las exigencias de eficiencia política de las sociedades contemporáneas.

De todo el sistema expuesto establecido por la Constitución Española de 1978 tanto como por el desarrollo normativo posterior, se deduce la existencia bajo la denominación de gobierno local o gobiernos locales, de una multiplicidad de entes que integran lo local, lo que ha dado en llamar gobiernos locales, por cuanto no puede hablarse de una única categoría homogénea sino de una multiplicidad de entes, cada uno con sus peculiaridades, que motivan una organización, configuración y funcionamiento distinto, según sus circunstancias, conformación y finalidad. Por ello parece más adecuado más que hablar de gobierno local, de gobiernos locales.

Las expresiones régimen local, o entidades locales o corporaciones locales parecen hacer alusión a una formulación más antigua de la definición de estos entes, que ponía el acento en el carácter corporativo de los mismos, o a su mero carácter de entes administrativos, concepción esta que como se pretende demostrar a lo largo del presente trabajo ha cambiado en la actualidad.

Cabiendo pese a todo predicar la centralidad el municipio como eje del sistema¹⁶¹, siendo en el mismo en el que se desarrolla como elemento de control, la moción de censura; elemento o característica esta de la centralidad, que será desarrollada seguidamente como elemento a tener en cuenta dentro del análisis del gobierno o de los gobiernos locales, en el que el municipio juega un papel esencial.

Por ello, y en la medida en que la planta municipal, o la diversidad de los entes locales, constituye una característica esencial dentro del sistema local, a lo que ha de añadirse además su constante y controvertida discusión sobre la dimensión de la misma y aspectos necesarios de su reforma, ha de hacerse obligada referencia como exponente de la característica de la diversidad que presenta nuestro sistema local o gobiernos locales.

5.3.1 El debate sobre la planta local

Una de las problemáticas constantes en nuestro sistema local es la relativa configuración de la planta local, las tendencias más marcadas abogan por la disminución del número de municipios y cuestionan fuertemente la existencia de algunas entidades no originarias,

¹⁶¹ VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág. 37.

tales como las comarcas, los consorcios o las mancomunidades, llegando incluso a plantear la viabilidad de las provincias por considerar los servicios que prestan las mismas como duplicados y suponer un considerable incremento del gasto público.¹⁶² Esto es algo, que pese a estar permanentemente en la arena política no ha dado como resultado un proceso serio y exhaustivo de revisión de la planta local española, probablemente motivado en gran medida por la característica esencial de nuestro sistema que es la existencia de fuertes identidades locales.

Esta tendencia parece haberse avivado con más fuerza con la crisis económica surgida en la primera década del siglo XXI, y con la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el artículo 135 de la Constitución Española, que al ser ejes del sistema podrían llevar a plantear dicha modificación de la planta local. Así, recientemente se han elaborado estudios sobre la modificación de la planta del gobierno local, y propuesta múltiples modificaciones en distintas líneas¹⁶³, con diversos objetivos y diversas opciones, proponiendo entre otras una reducción relativa de las administraciones territoriales, utilidades de los entes locales intermedios o el papel de las provincias.

Todo ello ha supuesto la entrada en el debate estructural no sólo sobre la estructura de la planta local sino sobre el replanteamiento de la organización territorial de toda España, tanto en su ámbito local como autonómico. Si bien hasta el momento no se ha operado una reforma en profundidad, y estando en la agenda relativa a la reforma del gobierno local, ha tenido un cierto reflejo en la reforma operada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuyas repercusiones en este y otros ámbitos serán analizadas con posterioridad.

5.3.2 Criterios o indicadores justificativos de la planta local. Pluralidad de Razones y fundamentos de la planta local.

Como se señalaba con anterioridad, la reforma de la planta local en España no puede plantearse como una tarea sencilla debido a la existencia de fuertes identidades locales, sin embargo esa expresión alude a un concepto muy amplio de peculiaridades y características de estos entes, que constituyen las razones de la existencia de las mismas

¹⁶² BARREIRO RIVAS, X.L.: "Hacia una nueva estructura municipal", en RODRIGUEZ GONZALEZ, R. (Dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 3 y ss.

¹⁶³ VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en *Anuario de Derecho Municipal 2010*, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág. 27.

y que van desde razones históricas, identidad territorial diferenciada, operatividad económico- administrativa, inercias heredadas o intereses políticos y de diversos tipos, no siendo los mismos, o no predominando los mismos en todas y cada una de ellas. Así puede decirse, que *"Tenemos entonces que hay entidades locales con importante presencia histórica pre-constitucional, lo que ha determinado su propia institucionalización en la propia Constitución, tal es el caso de las provincias y los municipios. Hay también administraciones locales cuya razón principal de existir es su fuerte identidad territorial, tal rasgo lo comparten las islas, las comarcas catalanas y aragonesas y las entidades locales menores allí donde existen. Otras administraciones locales son propiamente funcionales, es decir, su razón de ser está, fundamentalmente, en su utilidad económica o administrativa, tal es el caso de las mancomunidades o de los consorcios y las áreas metropolitanas. Por último algunas administraciones locales presentan una fuerte conexión partidocrática, este rasgo está más o menos presente en las provincias y en las comarcas aragonesas y catalanas. La pluralidad de razones existenciales, para los distintos tipos de administraciones locales, avisa ya de cual puede ser el papel de cada tipo de administración en el debate sobre el conjunto de la planta local."*¹⁶⁴

Por otra parte, la estructura de la planta local de un país es reflejo asimismo de su conformación social, de sus formas de convivencia y de las aspiraciones democráticas de autogobierno. Por ellos, no pueden quedar reducidas a meras cuestiones operativas o de gasto público, sino que en su configuración y dimensión hay otras muchas cuestiones a considerar que incidencia fuertemente en la construcción de estructuras sociales y políticas. La finalidad que las mismas representan cara al interés general es diferente, debiendo ponerse todo el entramado en relación con el tipo de sociedad que se pretende conformar.

Esta capacidad de satisfacción del interés general se relaciona con la eficacia y eficiencia de las entidades locales derivado de los artículos 103.1 y 31.2 de la Constitución, por lo que en muchos casos la existencia de las mismas podría estar condicionado por estos factores, que si bien son de índole más operativa y material y por tanto más despegadas de otras motivaciones más relacionadas con las esencia del origen y carácter democrático de las mismas, y que también deben tenerse en cuenta en aras a la justificación existencial o de su viabilidad. E igualmente podría predicarse de su economicidad, o la menor asignación del gasto público que las mismas representa en o de la asignación de

¹⁶⁴ VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág. 31.

competencias que desempeñan y cuyos resultados de actuación se verifique o valoren en cierto modo por la colectividad en la que se hallen inmersas lo cual se halla relacionado con la relevancia social que presentan, o la percepción de las mismas como valiosas para la realización de competencias y fines, lo que daría lugar a que la supresión de las mismas pudiera producir una insatisfacción y menoscabo en la consecución de intereses.

Así pues, por todo lo expuesto ha de tenerse en cuenta como característica esencial la diversidad de entes que componen el gobierno local, con una diversidad asimismo de razones justificativas de su existencia y fines, lo cual condiciona indudablemente la conformación de los mismos, su estructura, su funcionamiento y su evaluación, y por supuesto el control en el seno de los mismos y la efectividad de este.

5.3.3 Competencias sobre la planta local

Junto a todas las circunstancias constitutivas expuestas de la conformación de la planta local que indudablemente condiciona las posibilidades de actuación sobre la misma, ha de añadirse también la cuestión competencial para poder operar sobre la misma. Así, ha de partirse de la base de que el Estado no dispone de competencia legislativa sobre el conjunto de la planta local en algunos sectores. Y es que la limitación cierta de la competencia legislativa del Estado sobre régimen local, sobre todo en relación con determinadas comunidades autónomas impide que la reforma estatal pueda extender más allá de las entidades locales constitucionalizadas, municipio y provincia fundamentalmente, lo que introduce a las comunidades autónomas en la configuración de la planta local de su territorio dentro debate sobre la sostenibilidad de la administración local actual.¹⁶⁵

Así pues, la cuestión de la reforma de la planta local no atañe exclusivamente al Estado, sino que en la misma deben intervenir múltiples decisiones normativas todas ellas dentro del marco constitucional y de los estatutos de autonomía. El Estado en su condición de legislador básico derivado del artículo 149.1.18 de la Constitución puede definir algunos elementos básicos de la planta local. Así, puede regular la posición de las entidades locales constitucionalizadas (municipios, provincias e islas) en el conjunto de la planta local, pero sin cerrar o terminar el régimen jurídico de esas entidades locales en cada comunidad autónoma. Más fuerte sería la capacidad de conformación de la planta local

¹⁶⁵ MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en *Política y sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pág. 39.

por el Estado, a través de su título competencial para definir el sistema de financiación local, dado que en esta materia el carácter de la competencia sería exclusiva, en virtud del artículo 149.1.14 de la Constitución, hacienda general¹⁶⁶ y permite diferenciar entre las entidades locales que pueden ser parcialmente financiadas con transferencias desde los presupuestos generales del Estado, como los municipios y provincias y las demás entidades locales.

Por otra parte y con base en una jurisprudencia muy sólida, las demás entidades locales territoriales, como las comarcas y entidades locales menores presentan una fuerte interiorización autonómica, por lo que quedan en gran medida al margen de la regulación estatal, tal es el fundamento de la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 en su fundamento jurídico cuarto.

Por último, el resto de las entidades locales, las instrumentales, tales como consorcios, mancomunidades y entidades metropolitanas, quedan en gran medida fuera de la competencias estatal, salvo para someterlas a las bases generales sobre las administraciones públicas, aunque tampoco se verían incluidas totalmente en el ámbito regulativo de las comunidades autónomas, porque tanto la garantía constitucional de autonomía local del artículo 137 de la Constitución Española como diversas especificaciones estatutarias de esa garantía, autonomía de asociación, poder de autoorganización, hacen recaer sobre los municipios y en menor medidas sobre provincias e islas un importante papel decisorio sobre la planta local, funcional o instrumental.

En definitiva, la configuración o reforma de la planta local debe hacerse teniendo en cuenta de que se trata de una suma de posiciones políticas y no una simple decisión normativa del Estado, lo que puede modificar efectivamente la planta local en el sistema español y teniendo en cuenta la regulación autonómica y la configuración que las mismas pueden realizar con diferencias de unas a otras.

Esta tendencia se ha visto confirmada en las últimas tendencias reformadoras puestas de manifiesto con la aprobación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en tanto que la misma no realiza una redefinición o modificación de la planta local, sino plantea un sistema de incentivos a la fusión de municipios y a la eliminación de entidades locales derivadas siempre y cuando se justifiquen por el incumplimiento de una serie de requisitos que

¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/1999. Fundamento jurídico cuarto.

normalmente van ligados a cuestiones de operatividad y específicamente más relacionados con la posición económica de los mismos con relación al cumplimiento de los ratios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; todo lo cual ha dado lugar al planteamiento incluso de su dudosa constitucionalidad.

5.4 El principio democrático como criterio de legitimidad en el gobierno local

Así pues, el criterio esencial que informa la conformación de la planta local en un sistema político democrático debe ser el de la legitimidad, y más concretamente el de la legitimidad democrática, que lo sitúa por tanto en la primera característica necesaria para la consideración de los entes locales como auténticos gobierno locales, en tal conexión con el elemento central de este apartado y de esta investigación.

*Así, la legitimidad, y en particular la legitimidad democrática se configura como un elemento esencial de un auténtico gobierno, "Entendemos por legitimidad, siguiendo la categorización tradicional de Max Weber, la suma de una justificación para la existencia del poder político, en nuestro caso la administración local, y la aceptación social de esa justificación. A partir de esa idea elemental de legitimidad se puede afirmar, en lo que hace a la planta local, que algunos tipos de administración local son más o menos legítimos que otros; más o menos virtuosos que otros, Esta evaluación comparativa de legitimidad indicará al menos tendencialmente, que tipo de administración local merece ser reforzada y cual no."*¹⁶⁷

Así pues, en términos generales, el principio democrático constituye el elemento esencia de legitimidad en nuestro sistema de gobierno derivado de la constitución, y por tanto debe estar presente en todos los niveles de gobierno, también el local. Esta legitimidad democrática presenta una doble vertiente, por un lado como principio fundamental que informa la propia Constitución, y por otra parte como fundamento de todos los poderes que emanan de la construcción que la misma realiza.

Los dos elementos centrales que emanan del principio democrático se relacionan directamente con la configuración de los gobiernos como tales, y por ende con el control de los mismos, que igualmente es y debe ser expresión de ese principio democrático: en primer lugar cabe señalar el carácter representativo de los órganos de gobierno, y en

¹⁶⁷ VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág.33.

segundo lugar el control de los mismos, es decir la rendición de cuentas de los cargos electos ante la colectividad que constituye la soberanía que ejercen mediante el sufragio; es la función de *accountability*.¹⁶⁸ A partir de estas dos notas existenciales del principio democrático, otros elementos relevantes pueden determinar la calidad de una forma de gobierno democrática, junto con otros parámetros, como la transparencia, las formas de participación ciudadana, la estructura también democrática de los partidos o la existencia de derechos fundamentales de expresión¹⁶⁹.

Desde esta perspectiva democrática, y trasladándonos al ámbito normativo son dos los aspectos que pueden tenerse en cuenta para poder considerar como democráticos a los gobiernos locales, tales como las leyes que regulan la provisión de los cargos de gobierno y las leyes por las cuales se atribuyen las competencias a estos entes locales.

Desde el punto de vista de la designación de los cargos electos, cabe diferenciar aquellos entes locales cuyos cargos representativos son de elección por la ciudadanía bien directa o bien indirectamente, tales como el municipio o la provincia y aquellos en los que sus representantes o cargos no son elegidos directamente, sino que son designados por otras entes locales.

Así pues los primeros gozan del componente de legitimidad democrática, necesaria para considerarlos en su punto de partida o posición inicial como auténticos gobiernos, y dentro de los dos citados el municipio especialmente, por cuanto la elección de sus representantes es directa por parte de la ciudadanía en quien reside la soberanía local.

Además de la elección de los representantes, juega un importante papel legitimador de los gobiernos la atribución de las competencias que se realicen a los mismos, lo cual es especialmente relevante en el caso de los gobiernos locales por cuanto esa atribución de competencias supone la expresión de la autonomía local constitucionalmente garantizada a los mismos. *“Una deficiente distribución de competencias entre los distintos tipos de administración local, no es sólo un problema de eficacia y eficiencia administrativa sino también una disfunción democrática. Por principio, cuando una administración local es competente sobre asuntos que no coinciden con su propia escala territorial se está produciendo un déficit democrático. Así una administración local de ámbito territorial inferior al municipio, comarca, metropolitano o provincial, que decide o actúa en asuntos de escala muy local, asuntos propios de cada pueblo o ciudad, está determinando que muchos ciudadanos ajenos a un concreto pueblo o ciudad decidan sobre los asuntos de*

¹⁶⁸ REQUEJO, F.: “Las democracias”, 2ª Ed., Barcelona, Ariel, 2008, pp.152 y ss.

¹⁶⁹ DAHL, R. La democracia. Una guía para los ciudadanos, Madrid, Taurus 1999, pp. 97 y ss.

*esa concreta localidad, esto es ciudadanos no afectados deciden sobre ella. Este planteamiento es un traslado al ámbito local de la ya conocida West Lothian Cuestion”.*¹⁷⁰

La consideración de las competencias locales como un elemento clave de la legitimidad democrática en los gobiernos locales requiere una concreta y clara identificación de objetivos y finalidades a satisfacer por parte de estas entidades y una consecuente asignación de competencias lo más ajustadas posibles a las mismas. Claro ejemplo de ello resulta la Ley andaluza 5/2010 de 11 de julio, de exhaustiva de las competencias municipales, blindando la autonomía local frente a posibles intrusiones por parte de otros niveles administrativos que pudieran desvirtuarlas; ello igualmente sería conveniente para el resto de entidades locales.¹⁷¹

5.5 Los tres elementos definidores del gobierno local en el sistema español: autonomía local - competencias locales, la intermunicipalidad y la forma de gobierno local

Así pues, desde las perspectivas expuestas, resulta claro que los elementos definidores de los gobiernos locales en el sistema español son básicamente¹⁷²: por un lado, la autonomía local, que debe concretarse con la atribución de las competencias adecuadas para la satisfacción de sus fines e intereses locales debidamente objetivados, presentándose por ello las nociones de competencia y de autonomía local indisolublemente unidas.

En segundo lugar, cabría considerar la forma de gobierno local, es decir aquellos elementos que forman parte de la estructura de poder de estos entes locales. Este elemento de la forma de gobierno resulta esencial en tanto en cuanto que del funcionamiento de sus instituciones y órganos va a poder predicarse la existencia de un autentico gobierno local desde la perspectiva de la distribución del poder, del ejercicio de las funciones por los distintos órganos, y lo que es más importante para el tema que nos ocupa, el del ejercicio del control político en los mismos. Así, desde la posición de la consideración de este elemento cabe tener en cuenta la perspectiva comparada con los restantes niveles de gobierno dentro del sistema español, y el grado de

¹⁷⁰ VELASCO CABALLERO, F.: “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág.42.

¹⁷¹ ZAFRA VICTOR, M.: “Ley de Autonomía Local de Andalucía”, en Revista de Estudios Regionales, núm. 88, 2010, pp. 253-258.

¹⁷² ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 97.

parlamentarización de estos gobiernos locales, que los dota, dadas las características del mismo del carácter de auténticos gobiernos locales.

Y finalmente, cabe considerar lo que ha de denominarse la intermunicipalidad o la relación entre los distintos entes que conforman el nivel local de gobierno, en tanto que de las relaciones entre los mismos pueden extraerse importantes conclusiones respecto del papel, de la posición que juegan y ocupan dentro del sistema y sobre todo por la repercusión que tienen en el sistema o entramado de atribuciones competenciales en aras a la satisfacción de los fines o intereses que los mismos representan. Si bien dentro de todos este entramado de numerosos entes que conforman el nivel local de gobierno cabe considerar especialmente por los motivos y razones que seguidamente se analizarán al municipio como centro del mismo.

5.6 La centralidad del municipio

Este carácter central del municipio dentro del sistema local se deriva directamente de la configuración que hace del mismo la Constitución Española. Lo cual se desprende tanto del artículo 140 de la Constitución, como también de la definición que por ejemplo se realiza en el artículo 141 de la provincia definida con relación al municipio, como agrupaciones de municipios, e igualmente de la definición y configuración de las restantes entidades locales, que igualmente se definen con referencia al municipio, tales como comarcas, o entidades metropolitanas, previsión contenida en el artículo 141.3 de la Constitución.¹⁷³ Así pues, prácticamente todo el nivel local del gobierno se define con relación al municipio, pudiendo por tanto predicarse el carácter central del mismo dentro del sistema, girando alrededor del mismo las restantes entidades locales. En coherencia con esta idea numerosos estatutos de autonomía configuran de este modo al municipio y en general al nivel local de gobierno dentro de su ámbito regulativo.

Por tanto, desde esta posición, puede decirse que de este criterio constitucional directo de la centralidad del municipio las restantes entidades locales se van a definir e igualmente van a encontrar su razón de ser, fines e intereses y en definitiva van a construir su legitimidad respecto de la posición que ostentan respecto al municipio.

¹⁷³ VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág. 37.

Esto es especialmente importante, si se tiene en cuenta, que la entidad que goza de legitimidad democrática por excelencia en el ámbito local es el municipio, por cuanto que los representantes electos del mismo son elegidos directamente por sus electores, creándose por tanto una vinculación entre estos y aquellos, y propiciando la existencia del control democrático por excelencia que es el que se desarrolla en los procesos electorales mediante la función de rendición de cuentas o *accountability*. Por tanto, los responsables de las actuaciones, decisiones y funciones municipales, se encuentran perfectamente identificados en su relación directa con sus electores, que son los vecinos, y que ostentan la soberanía local dentro de su ámbito.

A diferencia de lo que sucede con el municipio, las restantes entidades locales gozan de una legitimación democrática de segundo orden, dado que sus representantes van a venir derivados de la designación realizada de los propios municipios que integran las mismas y con relación a los cuales se definen y conforman. Ello influye notablemente en la función de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades a los mismos, y en definitiva en el ejercicio de la función de control democrático, que en estos supuestos queda notablemente desvirtuada si no diluida por la imposibilidad de lección directa de estos representantes, que no podrán ser directamente premiados con la reelección, o directamente reprobados con la no reelección de los mismos en el siguiente proceso electoral.

Igualmente, ese carácter central del municipio en el sistema local de gobierno, puede argumentarse en función de las competencias que se atribuyen a las restantes entidades locales. *“Así cuanto más acusada es la función complementaria o suplementaria de una administración local respecto del municipio mayor podría considerarse su legitimidad constitucional, por ello en aquellas administraciones locales cuyo núcleo competencial consisten en la asistencia a los municipios, como es el caso de las provincias, serían o representarían un mayor papel. Y en la misma línea cabría evaluar a las mancomunidades, o a las entidades locales menores”*.¹⁷⁴

¹⁷⁴ VELASCO CABALLERO, F.: “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pág. 39.

CAPITULO 6

LA AUTONOMIA LOCAL

- 6.1 Notas caracterizadoras de la autonomía local según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional
- 6.2 Atribución de competencias del Estado y comunidades autónomas en materia de entidades locales
- 6.3 La autonomía local en los estatutos de autonomía
- 6.4 Autonomía local y controles o tuteladas gubernativas

Quizás de los tres elementos mencionados como constitutivos de la configuración de los gobiernos locales, sea el de la autonomía local el que pueda constituir el punto de partida o erigirse como elemento esencial o clave en tanto que determina y condiciona la configuración de todo el régimen local español, denominación esta tradicionalmente dada por la tradición legislativa, o de los gobiernos locales.

En efecto, puede considerarse la autonomía local como un elemento esencial en tanto que va a condicionar toda la acción legislativa tanto estatal como autonómica, y asimismo va a determinar la configuración de los restantes elementos mencionados que conforman la construcción de los gobiernos locales, como son la organización municipal en sus distintos niveles y la forma de gobierno local, la relaciones interdisciplinarias entre los distintos entes que lo componen, y la construcción de elementos que configuren la gobernanza pública. Todo ello es lo que podría denominarse sistema de gobierno local, dentro del sistema político general establecido para la totalidad del Estado español.

La autonomía local, hace referencia a la atribución de competencias, en tanto que a tenor del artículo 137 de la Constitución Española el *"Estado se estructura municipios provincias y comunidades autónomas... Todas estas entidades gozan de autonomía para*

la gestión de sus respectivos intereses.” Hace falta llenar esa autonomía bien directa o bien indirectamente, como luego se analizará, de contenido para que adquiera su sentido cual es para esta gestión de sus respectivos intereses a la que la Constitución se refiere para lo que hace falta una atribución competencial, pues sin ello quedaría vacío de contenido. Así pues, en palabras del propio Tribunal Constitucional en su sentencia número 32/1981: *“La autonomía que garantiza (la Constitución) para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad autónoma. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio”*. Es por ello por lo que el análisis del sistema competencial, es decir autonomía y competencias van indisolublemente unidos.

Sin embargo, la Constitución Española de 1978, haciendo gala de su carácter de norma marco, en su configuración de la autonomía local no atribuye competencias concretas a los entes locales, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades autónomas., para las cuales los artículos 148 y 149 del texto constitucional contienen un amplio listado de competencias, que pueden atribuirse a las comunidades autónomas o que quedan en manos del Estado central. A las entidades locales solo se menciona la garantía de la autonomía local, sin mencionar las competencias que comprende la misma, dejando por tanto el campo abierto a una regulación posterior tanto del Estado central como de las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos títulos competenciales que tengan atribuidos respectivamente.¹⁷⁵

Así pues, de conformidad con esta distribución competencial Estado central-comunidades autónomas contenida en los preceptos constitucionales mencionados, las comunidades autónomas han ido asumiendo competencias legislativas sobre las entidades locales materializadas en sus propios estatutos de autonomía. Así pues por tanto, esa concreción de la autonomía local se encuentra atribuida tanto a la legislación del Estado como a la de las comunidades autónomas, lo cual además constituye un complicado entramado respecto de la diferenciación que corresponde a cada uno de estos entes, y la consideración de lo básico que debe quedar en manos del Estado.

¹⁷⁵ PAREJO ALFONSO, L.: “La autonomía local en la Constitución”, en MUÑOZ MACHADO S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Madrid, Civitas, 2003, pp.40 y ss.

Esta concreción de la autonomía local, se ha ido construyendo por la propia legislación del Estado y de las comunidades autónomas, pero también especialmente, dado que las líneas divisorias de los títulos competenciales de ambos sobre el nivel local se presentaban como susceptibles de conflictos competenciales, ha resultado esencial el papel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, en tanto que el límite de la autonomía local estriba en su propio reconocimiento constitucional. Así el Tribunal constitucional ha ido configurando las características de la autonomía local, directamente salvaguardada por la Constitución con respecto a la posible invasión de la misma por cualquier poder público. Esto es lo que se conoce como garantía institucional de la autonomía local.

Esta garantía institucional consagrada por la Constitución se conforma como un límite al legislador basado en la preexistencia de la institución. *La garantía constitucional se presenta como un límite al legislador fundamentado por la preexistencia de la institución. Cualquier ley deberá reconocer esa realidad previa la podrá regular pero quedará fuera de su alcance sustituirla o alterarla de forma tal que resulte inidentificable. Esta naturaleza limitante convierte la garantía institucional igual que a todos los derechos fundamentales en un dique que el Estado no puede romper sin invadir ilegítimamente un ámbito reservado, responde plenamente a la filosofía política liberal de un espacio a salvo de las injerencias estatales. No es de extrañar que los grandes pensadores del liberalismo vieran en el municipio una garantía frente al Estado. B. Constant y A. de Tocqueville encontraron el municipio un freno al despotismo, el primero como una libertad negativa, y el segundo como un poder intermedio. En cierta manera, la visión del municipio como una familia agrandada o como una libertad comunal pervive en la garantía institucional aunque haya perdido el toque romántico de una comunidad natural frente al artificio del Estado, lo que igualmente se relaciona con el ayuntamiento como corporación, basado también en la relación con la garantía institucional.*¹⁷⁶

En contra de esta visión, otros sectores opinan que mejoraría la formulación de la misma si no se contemplara como limitación sino como delimitación, es decir, se abandonara esa posición de definición negativa para pasar a una definición más positiva, delimitando la misma mediante la definición de unas concretas competencias locales diferenciadas de las atribuidas o atribuibles al Estado central y a las comunidades autónomas.

¹⁷⁶ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág.98.

Así pues, como se ha señalado, resulta fundamental respecto a la conceptualización de la autonomía local las notas caracterizadoras que ha ido configurando el Tribunal constitucional en sus sucesivas sentencias al respecto.

6.1 Notas caracterizadoras de la autonomía local según la jurisprudencia del tribunal constitucional

Siguiendo al profesor F. Velasco, que ha realizado un análisis de la jurisprudencia constitucional caracterizadora de la autonomía local, *"revelando que fueron pronunciamientos genéricos, en abstracto sobre la autonomía local que provocaron un concepto puro poco operativo para apreciar el alcance de una competencia local determinada"*¹⁷⁷, pueden deducirse unos rasgos comunes y notas diferenciadoras de la autonomía local¹⁷⁸.

Como primera nota caracterizadora el Alto Tribunal constata la diferenciación entre la autonomía local y la autonomía reconocida a las comunidades autónomas. En las sentencias número 4/1981 y 32/1981, considerando la primera como autonomía administrativa y como autonomía política la atribuida a las comunidades autónomas, que si comprende funciones legislativas y ejecutivas. De este modo a las entidades locales se les atribuye un poder o autonomía limitado e inferior al del Estado y al de las comunidades autónomas. Si bien esta distinción entre autonomía política y autonomía administrativa ha puesto de manifiesto importantes carencias explicativas e incoherencias en la propia configuración dada por el Tribunal Constitucional, dado que la calificación de la autonomía local como meramente administrativa no se ajusta al reconocimiento de la vocación política de los entes locales¹⁷⁹, o a la proclamación del gobierno representativo de los vecinos del municipio¹⁸⁰.

La segunda nota sería la caracterización de la autonomía local como garantía institucional, es decir la conceptualización limitadora o negativa frente a las injerencias de otros poderes públicos a la que se aludía en la introducción de este análisis. Así, utilizando la categoría conceptual acuñada por Carl Schmitt para la explicación de la

¹⁷⁷ ZAFRA VÍCTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág.102.

¹⁷⁸ VELASCO CABALLERO, F.: "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en Anuario del Gobierno Local 2004, pp. 117 y ss.

¹⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional número 193/1988.

¹⁸⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional número 5/1983.

constitución alemana de Weimar de 1919, el Tribunal Constitucional define el carácter predominantemente negativo de la autonomía local consagrada por la Constitución. La autonomía local, en tanto garantía institucional está protegida frente al legislador del Estado o de las comunidades autónomas. La Constitución garantiza un núcleo esencial de autonomía local indisponible para el legislador del régimen local, en términos de la jurisprudencia constitucional, la garantía institucional de la autonomía local *"no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que la misma tienen la conciencia social en cada tiempo y lugar."*¹⁸¹

La "garantía institucional" supone pues la concepción negativa de la autonomía local: límite a la configuración del régimen local por el legislador. Pero sin embargo, esta se presenta ya como insuficiente para explicar la realidad constitucional de la autonomía local, pues de la lectura de la jurisprudencia constitucional actual resulta que la autonomía local que garantiza la constitución española debe suponer un límite al legislador, sino que debe representar también mandato positivo para que la ley dote de competencias y financiación suficientes a los entes locales. Así viene afirmando el Tribunal constitucional que el artículo 140 de la Constitución Española garantiza un derecho a participar en los asuntos de interés local; y que para tal fin es necesario que el legislador estatal o autonómico atribuya competencias suficientes a los municipios. Por tanto la concepción cambia radicalmente en tanto en cuanto supone un mandato al legislador para que dote de contenido a una norma constitucional. Este mandato positivo del legislador, hace que resulte más adecuado hablar de "principio constitucional" de autonomía local en lugar de garantía institucional de autonomía local.

Como tercera nota caracterizadora, la autonomía local se vincula a la existencia de un interés local. Así si hay interés local debe hacerse posible la actuación o participación de la entidad local. Si bien ello no implica necesariamente que el Estado o las comunidades autónomas hayan de atribuir a los entes locales competencias propias y excluyentes; dependiendo del tipo en intensidad del interés local será suficiente en ciertos casos que a los municipios y provincias se les atribuya alguna forma de participación efectiva.

Así pues, unas veces las leyes sectoriales atribuyen a los municipios competencias exclusivas, como en materia de disciplina urbanística, y otras veces sólo alguna forma de participación orgánica como por ejemplo en las confederaciones hidrográficas, como órganos del Estado encargados de la gestión del agua.

¹⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional número 32/1981.

En cuarto lugar, la autonomía local, se presenta como contraria a toda posición jerárquica o cuasi jerárquica de las entidades locales respecto del Estado o de las comunidades autónomas¹⁸². Queda por tanto descartada toda relación de dependencia o tutela genérica o indiscriminada sobre las corporaciones locales por el resto de los niveles administrativos del Estado. Aunque ello no impide que los mismos puedan ejercer ciertos controles de legalidad siempre que esos controles sean puntuales y no generales y siempre que estén en juego los intereses o competencias que confluyan por parte del Estado o de las comunidades autónomas¹⁸³.

Finalmente cabe señalar una serie de características que presentan a la autonomía local como lo que no es. Así la autonomía local no es soberanía, *"la autonomía hace referencia un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de su unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución"*.¹⁸⁴

Por otra parte, los entes locales no gozan de mayor autonomía que las comunidades autónomas, según se pronuncia el Alto Tribunal¹⁸⁵, *"la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la ley sin control alguno."*

La autonomía financiera incluida dentro de la autonomía municipal sólo garantiza a la dotación de suficientes de ingresos pero no el poder público para dotarse de medios propios, así según se pronuncia el Tribunal Constitucional, *"la Constitución no garantiza a las corporaciones locales una autonomía económico- financiera en el sentido de que dispongan de medios propios, patrimoniales y tributarios, suficiente para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios, no disponen de poder tributario normativo propio, aunque si pueden aprobar sus presupuestos ex constitutione como poder público territorial y de la facultad de disponer plenamente fondos financieros... Es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales (artículo 142 de la Constitución Española y de*

¹⁸² Sentencia del Tribunal Constitucional número 4/1981.

¹⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional número 213/1988.

¹⁸⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional número 4/1981.

¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional número 32/1981.

*solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 de la Constitución Española), de ahí que le corresponda señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les concede en los ingresos estatales”.*¹⁸⁶

No obstante los esfuerzos del Tribunal constitucional por configurar la autonomía local como una autonomía auténtica y eficaz que determinan a los gobiernos locales auténticos gobiernos, reafirmando la teoría de la garantía institucional configurándola como un deber positivo, un grupo de autores, ha realizado la propuesta de superación de la garantía institucional por una auténtica configuración constitucional de la autonomía local.¹⁸⁷ No por casualidad la propuesta ha surgido del sector de los constitucionalistas, tales como los profesores Eliseo Aja, J. García Fernández, J. García Morillo, J. García Roca, Rafael Jiménez Asensio y F. Caamaño, que han criticado las deficiencias de la garantía institucional basándose en que no saca todas las consecuencias de una posición constitucional que excede en mucho la mera preservación de una institución heredada.

Así el profesor J. García Morillo destacó que la Constitución no sólo asegura la existencia, pervivencia y continuidad de municipios y provincias sino que regula sus características básicas como expresiones del pluralismo político y manifestaciones del principio democrático. El que la Constitución no enumere exhaustivamente las competencias locales no implica que entregue la autonomía local en blanco al legisladora para que la llene discrecionalmente. *Ahora bien, la configuración constitucional que pretende eludir los condicionantes de la garantía institucional, no puede tampoco pasar de un criterio interpretativo más favorable, especialmente en la insistencia de flexibilizar el principio de reserva de ley para que el gobierno de las diferencias permita a cada municipio singularizar sus opciones políticas en el marco de la ley. La prueba más clara de que la configuración no presenta diferencias apreciables con la garantía es que la modulación de la reserva de ley la ha defendido y argumentado convincentemente Luciano Parejo, el principal valedor de la garantía institucional.*¹⁸⁸

Así pues las posiciones doctrinales parecen muy igualadas, si bien lo más razonable y operativo parece la opción de perfilar la autonomía local en función de unas competencias más concretas y delimitadas, que según los títulos competenciales constitucionales atribuidos respectivamente al Estado y a las comunidades autónomas, deberían estar en la ley de bases elaborada por el estado en su condición de legislador

¹⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional número 96/1990.

¹⁸⁷ ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 101.

¹⁸⁸ ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 101.

básico y en el desarrollo de las mismas por las comunidades autónomas. Todo ello con la finalidad de que las ordenanzas locales tengan una referencia normativa más concreta que el artículo 137 de la Constitución y los jueces puedan en caso de conflicto de competencia desarrollar una jurisprudencia clara. Pues de lo contrario, podría llevarse, como de hecho se ha llevado en algunos casos a la consideración de la cláusula de presunción de la competencia, considerándola coherente con la vinculación negativa de la ordenanza con respecto a la ley y tendría según F. Caamaño¹⁸⁹ la importante consecuencia de que sería el legislador sectorial quien asumiera la carga de la prueba en caso de conflicto. Es decir que los municipios podrían activar sus competencias sin esperar la legislación sectorial, o al menos que si esta no atribuyera competencias se interpretara que el municipio puede completar la ley con las ordenanzas.

Así las cosas, podría preverse que la delimitación de las competencias locales se realice en función de los conflictos de competencia se planteen por los gobiernos locales y no a través de los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas en ejercicio de una auténtica función proactiva por parte de los gobiernos locales afectados.

6.2. Atribución de competencial del Estado y comunidades autónomas en materia de entidades locales

La regulación jurídica de las entidades locales, y especialmente el de provincias y municipios como entidades constitucionalizadas de primer orden, se presenta constitucionalmente como una competencia compartida, como se ha dicho por el Estado central y las comunidades autónomas. El Estado se atribuye la competencia en las bases del régimen local en virtud del artículo 149.1.18º de la Constitución Española, de manera que según éste precepto es competencia del Estado establecer, en principio mediante ley, *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas"*, de modo que es suficiente considerar a municipios y provincias como administraciones públicas para poder aplicar la competencia reguladora del Estado sobre el régimen local.

Por otra parte, los estatutos de autonomía prevén respecto de las comunidades autónomas con diferentes redacciones y consideraciones competencias sobre régimen local sin perjuicio de la regulación básica del Estado en virtud del artículo 149.1.18º de la Constitución.

¹⁸⁹ CAAMAÑO, F. "Autonomía Local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", Revista Española de Derecho constitucional, nº 70 (2004), Pág. 185.

La definición de todo ese entramado de autonomía y atribución de competencias se ha ido dibujando en virtud de las aportaciones de la doctrina y de la jurisprudencia, especialmente sentencias como la de referencia 214/1989, a partir de una lectura conjunta del artículo 149.1.18 de la Constitución Española y de los estatutos de autonomía el Tribunal constitucional ha concluido que "*el régimen local español es de naturaleza bifronte*¹⁹⁰". Esto es, se configura a través de la legislación del Estado y de las leyes de las diferentes comunidades autónomas. Al Estado corresponde la regulación básica y a las comunidades autónomas la regulación no básica o de desarrollo.

Sin embargo, esto ha dado lugar a un dilatado debate en torno a que concretamente puede considerarse incluido dentro del ámbito competencial de cada uno de ellos en materia de regulación del régimen jurídico de las entidades locales, como se analizará seguidamente, especialmente si se tiene en cuenta que para determinados sectores¹⁹¹ el Estado viene interpretando de una manera muy amplia e invasiva su propia competencia básica. Esta consideración tan extensa de la regulación básica del Estado, para estos sectores doctrinales, ha limitado enormemente el ámbito de regulación propio de las comunidades autónomas.

6.3. La autonomía local en los estatutos de autonomía

Teniendo en cuenta la estructuración y configuración de la autonomía local, en función de su relación con las competencias que tienen atribuidas los distintos niveles del estado con capacidad normativa, es decir, Estado y comunidades autónomas, resulta necesario para terminar el proceso de conceptualización y análisis de la autonomía local, establecer cual es el papel que tienen las comunidades autónomas en la configuración del gobierno local, a través de las distintas posibilidades en uso de su capacidad legislativa, pero especialmente en función de la posibilidad por excelencia que tienen de intervenir en las mismas mediante su regulación en los estatutos de autonomía; y asimismo en que medida esto se presenta una interconexión con las competencias del Estado central en la materia, que como ha sido analizado, en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, tiene atribuida la regulación de las bases, debiendo quedar el resto en manos de la legislación sectorial de las comunidades autónomas.

¹⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989.

¹⁹¹ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pp. 97 y ss

En efecto, esta es una cuestión crucial, desde el punto de vista del enunciado que se acaba de exponer, pues desde esta perspectiva, al atribución de competencias, y la configuración del gobierno local, mediante la asignación de competencias, y la creación de entidades, corresponde según el esquema competencial básico a las comunidades autónomas, debiendo quedar en manos del Estado central únicamente el establecimiento de las bases comunes que deben regir y respetar la legislación sectorial autonómica en la materia.

Esto así planteado, da lugar a importantes diferencias interpretativas, y a importantes diferencias operativas en cuanto al ejercicio de dicha facultad reguladora y la extensión de la misma, por cuanto la definición de que se entiende por básico no resulta clara, y constantemente se ha interpretado que la regulación que realiza el legislador estatal trasciende esa idea y límites de lo básico para pasar a regular aspectos que deberían corresponder a la legislación sectorial, y sobre todo cuando se trata de aspectos relativos a la asignación de competencias, que igualmente están configurando de este modo la autonomía local, el ejercicio de la misma, sus límites así como su garantía efectiva. Todo ello fruto de ese establecimiento de la garantía constitucional de la autonomía local pero sin un acotamiento efectivo de la misma, que caracteriza nuestro ordenamiento jurídico.

Ello ha dado lugar a un importante debate que ha enfrentado a dos sectores claramente diferenciados de la doctrina¹⁹², entre los que se sitúan por un lado, aquellos partidarios de que el Estado Central debe regular lo básico entendiendo por básico aquel substrato común que debe ser tal para todos los entes locales del Estado y de todas sus comunidades autónomas, y dejando a las comunidades autónomas en su legislación sectorial todos los demás aspectos, y especialmente el de la atribución de competencias en el marco de lo básico; y por otra parte, aquellos que consideran que lo básico debe ser algo más, y que el Estado central tiene mayor capacidad para regular la atribución de competencias y el ejercicio de las mismas por los entes locales de todo el territorio español.

Ello ha adquirido mayor intensidad con los procesos de reforma de los estatutos de autonomía acaecidos en los últimos años, iniciada con el nuevo estatuto político para la comunidad vasca aprobado por el parlamento Vasco, la reforma del estatuto de la Comunidad Valenciana y la elaboración del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña, así

¹⁹² DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 332.

como la Ley de Autonomía Local de Cataluña. Así cabe plantearse la necesidad de determinar cual es el lugar que ocupa el gobierno local en los procesos de reforma de los estatutos de autonomía, o dicho de otro modo cual debe ser el rol de los estatutos de autonomía de en el proceso de renovación del gobierno local, para poder establecer asimismo cual es el papel que debe desempeñar el legislador ordinario tanto en el ámbito estatal como autonómico en el establecimiento normativo del mismo.

Así pues, y desde estas premisas, la primera posición¹⁹³ se estructura en una serie de ideas o principios con arreglo a los cuales debería configurarse el régimen local fundamentalmente a través de la asignación de competencias y funciones que hagan realmente el ejercicio de la autonomía local con clara preponderancia de la regulación autonómica al respecto:

Así en primer lugar, cabe señalar que el papel que debe jugar la regulación estatutaria en la determinación del régimen local, es igual de importante que el del legislador estatal, por tanto la regulación del mismo debe realizarse tanto desde la vía estatutaria como desde la ley estatal, y ello para todos los aspectos regulados tanto por la Ley del Bases del Régimen Local como para aquellos establecidos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, pero debiendo limitarse lo básico, de tal manera que todo lo que esta deje de regular pase a los estatutos con relación a la configuración del gobierno locales con mayores competencias autonómicas en la materia. Así se ha abundado en esta idea sobre la base de que *"no hay dinámica posible de pacto local en el sentido de impulso político decisivo para reforzar el papel del sistema de gobierno local, si no es a través de la elevación de rango de la regulación jurídica de los elementos definidores esenciales del sistema, y que ele Estatuto es la única norma capaz de ejercer supremacía sobre el resto y dar cumplimiento a la Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia y regionalización en España, que aboga por una mayor regionalización del régimen local y por una mayor garantía del principio de subsidiariedad en los Estatutos de Autonomía"*.¹⁹⁴ Ello por tanto, abunda en la idea de mayor regionalización del régimen local y la garantía de la subsidiariedad en los estatutos, como más adelante dentro del contenido de la regulación estatutaria se analizará con mayor detalle.

Por lo que se refiere a los aspectos a regular, y más concretamente a que pueden establecer los estatutos de autonomía sobre el gobierno local, cabe tener en cuenta dos

¹⁹³ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006.

¹⁹⁴ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006.

ideas que estarían en la base de la definición, así por una lado que a mayor regulación estatutaria queda reducido el ámbito del legislador ordinario, lo cual justificaría una regulación mínima del estatuto que abunde en una mayor posibilidad regulativa por la ley autonómica. La otra parte y además, es que debe tenerse en cuenta que el gran menoscabo en la protección de la autonomía local estriba en la falta de definiciones supraleales con las que juzgar la constitucionalidad de la ley, por lo cual, desde esta posición, a mayor regulación estatutaria, mayor garantía de la autonomía local frente al legislador.

Así, cabe considerar que el municipio forma parte también del sistema institucional de la comunidad autónoma, lo cual debe establecerse expresamente en el estatuto, y que por ello determina que la comunidad autónoma debe ser la primera implicada en la garantía institucional de la autonomía local, atribuyendo por ello el estatuto el correcto posicionamiento institucional y los poderes y facultades correspondientes. Así la *"garantía de la autonomía municipal debe concretarse en primer lugar en la declaración de que el Estatuto, en términos parecidos a los utilizados por la Carta Europea de Autonomía Local, garantiza el derecho y la capacidad efectiva de los municipios para ordenar y gestionar libremente una parte importante de los asuntos públicos, a través de órganos propios y bajo su responsabilidad, así como el derecho y la capacidad de intervenir con efectividad en aquellas otras decisiones que les afecten. Para ello los municipios ostentan potestades y competencias en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes"*.¹⁹⁵ En consonancia con ello el estatuto debería fijar un estándar determinado de autonomía, evitando el control de oportunidad sobre las actuaciones de los municipios de la comunidad autónoma, blindando así un nivel de control constitucionalmente admisible sobre ellos, y evitando el sometimiento a las bases de la ley estatal que pudiera ser modificado en orden a una mayor injerencia.

De esta garantización estatutaria de la autonomía local se derivan y para su efectividad los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de suficiencia financiera, y que en consonancia con la misma deben ser enunciados. Así, por lo que se refiere al principio de subsidiariedad este debería definirse sobre el enunciado de que corresponde preferentemente a los municipios las funciones de gobierno y administración sobre todas aquellas materias que les afectan, con el sometimiento a la ley autonómica en las materias legislativas que estas tienen atribuidas. En cuanto al principio de diferenciación, este debe enunciarse en términos de que debe reconocerse por el estatuto que las leyes

¹⁹⁵ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006.

que afectan a la regulación jurídica, organizativa y funcional, de competencias y financiación deben considerar obligatoriamente sus diferentes situaciones demográficas, geográficas, funcionales, económicas, con la finalidad de asegurar el trato igualitario en la satisfacción e sus intereses, mediante el ejercicio de sus competencias y servicios públicos, pudiendo establecer regímenes diferenciados para distintos tipos de municipios. Y finalmente, por lo que respecta a la autonomía y suficiencia financiera, debe garantizarse el derecho de los municipios a la regulación de sus recursos financieras con disposición de recursos suficientes para ello y ejercicio de sus competencias.

Una vez establecido este marco de principios, cabe concretarlo en lo que es esencial y mas tangible y se pone de manifiesto todo lo demás, cual es el ejercicio competencial de los entes locales, siendo necesario concretar la capacidad del estatuto de regular las competencias municipales, todo ello en la línea de consideración de la *"imposibilidad real de la Ley de Bases de Régimen Local para imponerse al legislador sectorial en virtud del juego de los artículos 2 y 25 de la misma, debiendo acudir a los artículos 26 y 86, referidos a servicios, para hallar verdaderas garantías, aunque formuladas no obstante en término de obligaciones o reservas. Y la cláusula 2.2, para imponerse al legislador autonómico, hubo de ser objeto de un fallo interpretativo en la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989. En la medida en que los estatutos asuman ellos la garantía de la autonomía local, pueden ir desplazando paulatinamente la función de la ley de bases de determinados ámbitos competenciales municipales, con la virtualidad de que estatuto si que se impone sin ninguna sombra de dudas sobre el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico"*.¹⁹⁶

Así, desde estas premisas, los estatutos deberían contener la cláusula declarativa de que las entidades locales tienen, con respeto a los márgenes legales establecidos y a las competencias atribuidas a otras administraciones públicas, plena capacidad para prestar todos aquellos servicios que contribuyan a la satisfacción del interés general de la propia comunidad local. De tal modo que podrían desarrollar competencias complementarias a las ejercidas por otras administraciones, pudiendo a partir de ahí incluirse un listado de los ámbitos materiales que son competencia propia de los municipios, pareciendo adecuada la inclusión de las competencias previstas por la Ley de Bases de Régimen Local, concretando más claramente con mayor rigor las facultades, potestades y ámbitos de desarrollo que configuran cada materia, *"e incluyendo asimismo la concreción de los servicios sociales, sanitarios y educativos, e incorporar con mayor garantía nuevos*

¹⁹⁶ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006, pág. 23.

*ámbitos de intervención municipal en las políticas de ocupación, de vivienda, inmigración telecomunicaciones, tecnologías de la información y del conocimiento, etc.*¹⁹⁷

Igualmente el estatuto podrá referirse a las competencias delegadas por las propias comunidades autónomas.

A tales efectos igualmente podría conformarse el ámbito competencial de otras entidades locales dentro de su territorio, de carácter supramunicipal, con una clara previsión y regulación en vía estatutaria que pudiera despejar cualquier duda de atribución. Como consecuencia, se desprende así, la necesidad de aseguramiento de la capacidad normativa del municipio para establecer una regulación normativa de aquellos ámbitos de actuación así atribuidos.

Deben dejarse de momento aquí, por no ser el lugar adecuado para su tratamiento otros aspectos que el estatuto de autonomía podría regular, tales como, las cuestiones relativas, a los órganos de relación con la comunidad autónomas, conflicto de sobre la autonomía local, representación de los gobiernos locales en las instituciones del estado, siendo este un aspecto muy importante para su consideración y puestas en pie de igualdad como auténticos gobiernos, con las comunidades autónomas. Por lo que se refiere a las posibilidades de organización de la forma de gobierno municipal, se llega hasta incluso a plantear modelos alternativos por encima de la ley de bases y régimen electoral general, bastando por tanto apuntarlos aquí como cuestiones que son objeto de análisis en otro apartado del presente.

Finalmente y por lo que se refiere al ámbito competencial, destaca asimismo el tratamiento de las competencias en materia de gobierno y administración local que pueden asumir las comunidades autónomas vía sus estatutos de autonomía, debiendo decir al respecto, concretando algunas ideas esenciales, desde la perspectiva de la aportación de la doctrina constitucionalista que ha considerado en los últimos tiempos la consideración de los municipios y demás entes locales territoriales como auténticas instituciones de gobierno, y no solo como entidades meramente administrativas, aspecto este que tiene sus consecuencias en materia de asunción de las competencias que nos planteamos ahora dentro del régimen local.

Ello es así porque al considerar la materia régimen local inexistente en el artículo 149.1 de la Constitución y reconducido al mismo por la jurisprudencia constitucional por vía de su inclusión en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del

¹⁹⁷ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006, pág. 23.

número 18, pronunciándose en este sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la tan citada sentencia del Tribunal Constitucional, que abre por tanto dicha interpretación jurisprudencial: "*como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de este derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley*".¹⁹⁸

Sin embargo, como se ha señalado, la evolución de la doctrina, sobre todo a raíz de la creación del conflicto en defensa de la autonomía local por la Ley Orgánica 7/1999, que se entiende desvirtúa los argumentos de la línea jurisprudencial citada, determinados autores consideran que "*las bases estatales por tanto deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe responder sustancialmente al legislador autonómico*"¹⁹⁹. Desde esta línea doctrinal se separan pues lo que es el gobierno local propiamente dicho, del régimen jurídico local, cuyas bases son las que puede asumir el Estado en virtud de ese título del artículo 149.1.18 del texto constitucional, interpretando de ese modo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; mientras que el primer aspecto, que es el auténticamente condicionante de la autonomía local, y definidor de los aspectos del autentico gobierno local quedaría en manos de los estatutos de autonomía, correspondiendo llenar su contenido al legislador autonómico.

Así pues, lo que quedaría dentro del ámbito del artículo 149.1.18 de la Constitución sería aquella regulación básica de las entidades locales que es común a todas las administraciones públicas, puesto que la interpretación finalista del precepto en la línea del Tribunal Constitucional es precisamente en función de la garantía de un tratamiento común a los ciudadanos. Así, el artículo 149.1.18 no prevé que existan unas bases del régimen jurídico de las administraciones locales distintas del de todas las administraciones públicas. Por ello, lo que es específico de las entidades locales propiamente dicho bien podría quedar en manos de los estatutos de autonomía, todo ello además avalado por el incremento de la capacidad de las comunidades autónomas fruto de la evolución de las mismas: así la capacidad de incidencia en el sistema electoral, unido a la forma de gobierno local, la determinación de los elementos que diseñan la

¹⁹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 32/1981.

¹⁹⁹ CAAMAÑO, F. "Autonomía Local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", Revista Española de Derecho constitucional, nº 70 (2004), Pág. 185.

organización territorial, las relaciones intergubernamentales entre la comunidad autónoma y los entes locales, la regulación de la potestad normativa local y su procedimiento, instituciones de participación ciudadanas y consultas informativas municipales, y la organización municipal para la realización de las actividades y prestación de los servicios públicos. Como vemos, materias estas todas ellas que inciden no en la mera organización administrativa, sino en la configuración de las entidades locales como auténticos gobiernos locales, y que hacen efectiva por tanto la autonomía local.

A pesar de esto, esta tendencia doctrinal apunta aún más allá, considerando que *"la otra cara de la moneda de la asunción estatutaria de competencias, al margen de las que se asumen con carácter exclusivo, la constituye, sin duda la recuperación del concepto de las bases como principios y criterios generales, sobre todo cuando se trata de la regulación jurídica de una materia y no del establecimiento de una política pública sectorial. Este creo que es el reto de una nueva ley de bases del gobierno y de la administración local"*.²⁰⁰

Así pues, y en definitiva esta propuesta puede sintetizarse con base en la idea de la interiorización del régimen local entendido como gobierno local, y no como bases de la regulación meramente administrativas, en el ámbito competencial e institucional de las comunidades autónomas.

Posteriormente, como luego se verá, y con ocasión de la última reforma de la Ley de Bases, se confirma la efectiva ruptura de esta tendencia interpretativa por los derroteros que toma la noción de lo básico, de la definición de competencias y por ende de la autonomía local, más a favor de la segunda tendencia doctrinal, que se analiza a continuación.

Esta segunda tendencia, pone de manifiesto que la teoría de la interiorización autonómica del régimen local no ha sido plenamente compartida ni por la doctrina, ni por la legislación, ni por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las cuales han elaborado en contraposición la denominada teoría de las "tres patas" (Estado-comunidades autónomas- entes locales) en las que se asienta el funcionamiento y organización de todo el estado en su conjunto, y de la que se deriva el encuadramiento

²⁰⁰ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006, pág. 39.

de todos los demás aspectos, entre ellos y como objeto esencial de análisis aquí el del régimen local.²⁰¹

La primera idea en la que se fundamenta esta tendencia es en el origen del modelo legislativo de régimen local, que determina la lógica del sistema, la configuración del mismo, así como el encaje e interpretación de todos los restantes elementos que lo componen. Así, cabe situar el modelo español de régimen local entre dos lógicas legislativas. Por un lado, la lógica tradicional de herencia francesa, que pone el acento en la configuración del ente local dentro de la voluntad general del Estado, generándose la dicotomía en las relaciones entre el poder municipal con intereses propios y competencias propias y los poderes de control y vigilancia de la administración del Estado.

Dentro de esta lógica, se da prioridad a la aspiración democrática de que los poderes locales fueran elegidos por los vecinos, poniendo el acento más en la configuración democrática del poder, en que su conformación autónoma del poder estatal y se ponderasen los controles gubernativos, más que en el contenido competencial y su distribución para la correcta prestación de los servicios.

La segunda lógica, es la que establece el propio modelo constitucional de 1978, que supone la distribución del poder entre el nivel estatal y el nivel autonómico, nivel este que como ha sido destacado por la doctrina se ha caracterizado por su intento de expansión tanto más que sobre los poderes que el Estado ejercía en su territorio, sobre los poderes locales ubicados en el mismo, así *"la administración autonómica se ha mostrado con relación a la Administración local en la implantación del estado autonómico, con el mismo espíritu invasivo que lo hizo la administración del Estado cuando, desde la construcción de la administración periférica, fue desplazando de la gestión de los servicios a la administración local.... En modo alguno la Administración autonómica ha partido de una interpretación de sus competencias como un poder limitado en su territorio por otra Administración, como la local. La Administración autonómica, con acertadas denuncias, se ha pretendido a sí misma como la administración única"*.²⁰²

²⁰¹ ORTEGA ALVAREZ, L.: "La interiorización autonómica del régimen local", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

²⁰² ORTEGA ALVAREZ, L.: "La interiorización autonómica del régimen local", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Y es en esta lógica en la que se sitúa la tendencia la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía, realizando una construcción dogmática al respecto que permita dar respuesta y explicación a dicho objetivo.

Por otra parte, el modelo de interiorización no tiene cabida, y esta es la segunda idea que sustenta esta tendencia, en tanto en cuanto que los entes locales no forma parte del ordenamiento jurídico autonómico, sino que se sitúan fuera del mismo, en tanto que lo local que conforma como un ordenamiento propio o nivel propio relacionado horizontalmente con los niveles estatales y autonómicos, todo ello en virtud del principio constitucional de autonomía local, y no del principio de jerarquía. Así el ente local con su entramado organizativo y competencial no se incardina dentro de la organización autonómica, sino que es propia de cada ente local, ni esta en una posición de jerarquía frente a la organización autonómica, sin oque despliega sus poderes propios de autoorganización y conformación de su propio aparato administrativo en virtud del principio de autonomía. Si estaría sometida a la ley estatal y autonómica, que establecen su marco pero con el límite de la autonomía constitucionalmente garantizada, expresando un posicionamiento de sometimiento a la ley, pero que no se controla desde los parlamentos centrales o autonómicos, sino ante sus propios órganos de control político y en última instancia ante su colectividad política, lo cual tiene importante trascendencia de cara a la configuración como auténtico gobierno, con ejercicio de sus propias facultades y medios de control político.

Por ello esta tendencia aboga por una regulación de los entes locales o de los gobiernos locales, para ser tales fuera de los estatutos de autonomía, en tanto que este es el instrumento de ordenación autonómica y no local, pues la integración de los gobiernos locales en las estructuras autonómicas atenta claramente contra la autonomía local. El estatuto de autonomía es la norma regulativa del ordenamiento autonómico, y por tanto fuera de él, igual que en su posicionamiento constitucional deben situarse la regulación de los entes locales. Así la constitución sitúa en los artículos 137, 130 y 141 fuera del marco autonómico, delimitando los entes locales como organización propia y diferente que la autonómica, y en los artículos 147.2 y 152.3, se refiere de manera diferenciada a los elementos que deben contener los Estatutos de autonomía, que solo se refieren en consonancia con el artículo 141.3 a la posibilidad de establecer circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes con clara alusión a la existencia de comarcas.

Por ello los estatutos de autonomía si podrán contener las formas no de configuración de la organización y funcionamiento local, sino las reglas de relación de los ordenamientos autonómico y local, ente otras, a las formas de participación local en la adopción de las decisiones administrativas y normativas, principios de subsidiariedad y proporcionalidad, competencias autonómicas descentralizadas en los entes locales así como las potestades y medios para su ejercicio, órganos de colaboración y coordinación competencial funcional, la garantía de la participación de las entidades locales en los impuestos autonómicos, etc. Supuestos, estos, que por otra parte no afectan a la posición del legislador básico en la materia, ya que este no podrá regular la forma regulativa de la comunidad autónoma en su propio espacio institucional, competencial y normativo a favor de los entes locales de su territorio.

Y es en este sentido como debe interpretarse la Recomendación 121 de 2002 sobre la democracia local y regional en España del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, que pone de manifiesto a favor de esta tendencia que la constitución de 1978 no ha transformado a España en un estado federal, y que el poder normativo de los entes locales esta compartido por el Estado y las comunidades autónomas correspondiendo al Estado la regulación de sus características básicas y uniformadoras, y solo decidiendo las comunidades autónomas las peculiaridades locales.²⁰³

Finalmente, cabe referirse a la interpretación de lo que es lo básico, y que por tanto, como se ha visto va a determinar la mayor o menor amplitud competencial de los estatutos de autonomía sobre el régimen local. Así frente a la construcción anterior, esta tendencia considera que la construcción del apartado 18 del artículo 149.1, en los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, que se dicta con anterioridad a la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la que se realiza la construcción de gran parte de los criterios interpretativos de la extensión del título competencial del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas contenido en este precepto, debe considerarse *"como un título competencial especial dentro del artículo 149.1 de la Constitución, basándose esta especialidad en que al regular el Estado las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, no regula un sector de la actividad, sino que realiza una reflexión sobre la forma de articulación del conjunto del aparato administrativo. Se trata de una reflexión que no podría venir condicionada en base a las diferentes excepciones*

²⁰³ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006, pág. 61.

*que de lo básico se pretendiesen contener en cada estatuto de autonomía, ya que en tales términos tal reflexión no podría ser realizada y en consecuencia, se dejaría sin contenido a la peculiaridad misma del punto 18 tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.*²⁰⁴

Pero además, hay otro argumento interpretativo a favor de esta postura, cual es la propia interpretación que realiza el Tribunal Constitucional ligada a la garantía constitucional de la autonomía local: *"La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado."* Siendo esta por tanto la interpretación más genuina realizada por el propio Tribunal constitucional, en la que se pone de manifiesto el contenido de la competencia estatal sobre las bases del régimen local, sin que la misma pueda estar condicionada a las disposiciones de los estatutos de autonomía. En este sentido el Tribunal señala igualmente que *"Las Cortes deberán establecer que es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de interprete supremo de la Constitución"*.²⁰⁵

Así pues, de todo lo expuesto se deduce que para esta postura la interiorización del régimen local por los estatutos autonómicos debe ceñirse a la participación local dentro de su ámbito del ejercicio de poderes públicos, sin que ello lleve a una alteración de la posición de orden el régimen local basado en el ordenamiento autonómico. Además, las prescripciones estatutarias no deben suponer un cauce de reinterpretación de las atribuciones competenciales que la constitución realiza, o una reinterpretación de los mismos, pues ello supondría ignorar la posición del legislativo estatal y la del propio Tribunal constitucional como interprete supremo de la Constitución.

Por ello y en suma, esta tendencia de consideración de la posición del legislador básico y la regulación que realiza la legislación básica en materia de atribución o regulación competencial en materia de entidades locales en un sentido más amplio, que para la primera postura doctrinal expuesta podría adolecer de importantes vicios de inconstitucionalidad en su tratamiento competencial de los entes locales, y por ende de la autonomía local, como se ha referido, ha sido confirmada por las ulteriores reformas

²⁰⁴ ORTEGA ALVAREZ, L.: "La interiorización autonómica del régimen local", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

²⁰⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 32/1981.

legislativas, en concreto por la última reforma legislativa aprobada en materia de régimen local, mediante la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que realiza una modificación sustancial de la Ley de Bases de Régimen Local especialmente en materia competencial; tal y como se analiza en el apartado relativo a la reforma operada por la citada ley en materia local en un apartado posterior del presente trabajo, y que parece estar avalada tanto por los dictámenes del Consejo de Estado, como por pronunciamientos importantes del Tribunal Constitucional.

En definitiva cabe concluir, que esta sustancial indefinición debe ser solventada mediante el establecimiento de unas bases sólidas, y básicas, que no lleven a convertir a los gobiernos locales en gobiernos de segunda fila, dejando al arbitrio de la legislación de uno y otro lado, tanto del lado del legislador básico estatal, como del legislador autonómico su ejercicio competencial, sus funciones, sus posibilidades de actuación, y sobre todo su régimen organizativo; todo lo cual incide en su fortaleza y ejercicio democrático, con la definición de quien es responsable de que cara a las actuaciones e control político y legitimidad democrática, que actualmente parecen diluidas en un sistema a en el que intervienen Estado, comunidades autónomas, pero dejando el albur de los resultados de la gestión realizada y sobre todo a la percepción de la ciudadanía a las entidades locales o gobiernos locales.

6.4 Autonomía local y controles o tutelas gubernativas

El régimen de controles o tutelas gubernativas vigentes sobre los entes locales deriva fundamentalmente de la construcción realizada por la jurisprudencia del Tribunal constitucional, que se configura sobre los recursos planteados sobre la compatibilidad constitucional de la Ley de régimen Local de 1955, vigente aún en los primeros años de operatividad de la Constitución de 1978, regulación ésta que incluía importantes controles de la Administración del Estado sobre los entes locales, tales como la posibilidad de la destitución del alcalde por la administración del Estado o la posibilidad de revocación o suspensión de diversas decisiones municipales desde una perspectiva bastante amplia.

Así, como resultado de estas sentencias o pronunciamientos del Tribunal Constitucional se realiza una construcción de los controles administrativos o gubernativos del Estado o de las comunidades autónomas sobre los entes locales que puede calificarse como de

mínima, en tanto que se ha considerado que el principio constitucional de autonomía local consagrado por el artículo 137 de la Constitución no admite en sentido amplio o genérico esos controles gubernativos, y referida sobre todo no a aspectos generales, sino a actuaciones muy concretas en supuestos de incumplimientos normativos.

Esta construcción se realiza especialmente a través de las sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, 40/1998 y 156/2001, siendo la primera de ellas la que realiza la construcción de base que va a servir de apoyo al resto de los pronunciamientos constitucionales.

Esta Sentencia del Alto Tribunal 4/1981 planteada sobre la Ley de Régimen Local de 1955, declaró inconstitucionales la mayoría de los controles gubernativos de los entes locales. Así, *"de acuerdo con la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, reiterada en muchas sentencias posteriores, la autonomía local garantizada por la Constitución excluye radicalmente todo control político o administrativo subjetivo sobre los cargos públicos locales, que des tal forma resultan inamovibles por las administraciones supralocales. Frente a los controles subjetivos previstos en la Ley de Régimen Local de 1955 el Tribunal Constitucional considera en la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 que la autonomía local proclamada por la constitución incluye concretas garantías de indemnidad de los cargos y órganos locales: prohibición de cualquier forma de suspensión gubernativa de los cargos municipales, interdicción de sanciones a los presidentes de las corporaciones locales por falta de celo en el cumplimiento de funciones delegadas por el estado, e imposibilidad de disolución de los órganos de gobierno locales por defectos de gestión. La autonomía local garantizada por la constitución también excluye toda facultad genérica de dirección de la actividad de municipios y provincias. Y excluye en el mismo sentido toda clase de controles de oportunidad y controles de legalidad genéricos."*²⁰⁶

Así, se considera vigente o compatible con los principios constitucionales la existencia de controles sobre actuaciones muy concretas, tales como *"la disolución de mancomunidades en los supuestos de riesgo para el orden público o la seguridad nacional; la aprobación final por una autoridad supralocal del nombre y capitalidad de los municipios; la supresión de la vigencia de ordenanzas y reglamentos impugnados por la administración supralocal; el control por la administración supralocal de la municipalización de los servicios en régimen de monopolio; controles por la*

²⁰⁶ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005.

administración supralocal en la ejecución por las entidades locales de competencias delegadas; la resolución de conflictos entre diversas entidades locales por la administración supralocal; los controles en la administración supralocal en la enajenación de bienes; controles de la administración supralocal para asegurar la defensa e integridad del patrimonio municipal frente a sus propios gestores; controles de legalidad presupuestaria; controles de legalidad sobre nuevas ordenanzas y exacciones de carácter fiscal. En líneas generales los controles no contrarios a la constitución son propiamente controles de legalidad realizados por una administración pública sobre la actividad de los entes locales."²⁰⁷

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 156/2001 confirma dicha postura inicial avalando la escasa regulación de controles en la Ley de Bases de Régimen Local por considerar únicamente compatibles con la Constitución Española la existencia de controles muy concretos, y considerando además que al tener la misma carácter básico estatal impide que las leyes de las comunidades autónomas puedan establecer nuevos posibles controles específicos de carácter gubernativo. Ello indudablemente, y por lo que se refiere al objetivo de esta investigación configura a las entidades locales con un rasgo más de consideración de auténticos gobiernos locales, cuyas relaciones con los restantes niveles administrativos no se configura ya sobre la base de relaciones definidas como de dependencia o jerarquía.

Así pues, el sistema regulado en la Ley de Bases de Régimen Local queda configurado como un sistema de relaciones interadministrativas, basado en los artículos 57 y 58, que promueven la colaboración voluntaria en la firma de convenios, o en la participación en órganos de colaboración. Por su parte el artículo 156 establece el deber de prestar información a las administraciones supralocales asentando instrumento para evitar conflictos.

En otra línea el artículo 60 de la Ley de Bases establece posibilidades de sustitución por las administraciones supralocales en ejercicio de sus competencias sólo cuando la actuación u omisión de la entidad local infrinja el ordenamiento jurídico y afecte a las competencias del Estado o de las comunidades autónomas. Y para casos extremos y con carácter excepcional, como una actuación gravemente dañosa para el interés general con incumplimiento de deberes constitucionales, el artículo 61 permite la disolución por el Consejo de Ministros del gobierno de la entidad local.

²⁰⁷ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005.

Del mismo modo, y dada la ausencia de controles administrativos o gubernativos se establece una regulación concreta de supuestos de recurso ante los tribunales de justicia por actuación del gobierno de la entidad local, contemplados en los artículos 65, 66 y 67 de la Ley, refiriéndose el primero de ellos a simple infracción del ordenamiento jurídico, el segundo en el caso de una invasión competencial por actuación de la entidad local, previéndose la impugnación directa sin necesidad de requerimiento previo y con suspensión cautelar inmediata por el órgano judicial. Finalmente el artículo 67 para el caso de acuerdos locales gravemente dañosos para el interés general se posibilita su impugnación por el delegado del gobierno con posibilidad de suspensión inmediata del acto.

No obstante lo anterior, en el caso de invasión competencial, se permite en reciprocidad la interposición directa por parte de las entidades locales del conflicto de constitucionalidad,²⁰⁸ que la actuación directa de la entidad local, lo que representa una garantía que refuerza la posición del gobierno local en materia de garantías constitucionales como auténticos gobierno locales y los sitúa en esta materia a pie de igualdad con los gobiernos del Estado y comunidades autónomas en el ejercicio del control de constitucionalidad.

²⁰⁸ FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006.

CAPITULO 7

LAS COMPETENCIAS LOCALES

- 7.1 Diversidad de regímenes competenciales
- 7.2 Competencias de los municipios
- 7.3 Competencias de las provincias
- 7.4 El régimen competencial establecido por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
 - 7.4.1 Los antecedentes y proyectos previos. El dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013
 - 7.4.2 Los objetivos y las líneas generales de la reforma
 - 7.4.3 El marco o las líneas definidoras de las competencias municipales
 - 7.4.4 El régimen competencial. Regulación de las competencias propias. Servicios obligatorios mínimos. Competencias delegadas y competencias distintas de las propias
 - 7.4.5 El papel de las provincias y las diputaciones provinciales
- 7.5 El debate sobre la constitucionalidad de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Las competencias de los entes locales constituyen la concreción de la autonomía local constitucionalmente garantizada de modo declarativo y garantista en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, pues sin atribución de las competencias necesarias para la consecución de los efectivos intereses locales la autonomía quedaría vacía de contenido, por tanto, se hace necesaria esa efectiva atribución, que se configura como un auténtico deber de atribución de competencias. De ahí que como se ha señalado anteriormente, el ejercicio de competencias va indisolublemente unido a la autonomía local.

Sin embargo, la Constitución Española de 1978 realiza un reconocimiento de la autonomía local, como ha sido anteriormente analizado, pero sin realizar una asignación

de competencias la las entidades locales, dejando tanto al Estado como a las comunidades autónomas la concreción de dicha garantía de autonomía local establecida mediante las asignación de competencias y poderes a los entes locales.

No obstante la importancia de la atribución de competencias para hacer efectivo el mandato constitucional y dar contenido efectivo a la autonomía local, debido precisamente a esa no atribución directa de competencias, puede decirse que el primer rasgo caracterizador de las competencias locales es el de la indefinición de las mismas, lo cual puede argumentarse sobre las bases que a continuación se exponen.

En primer lugar, cabe partir del posicionamiento del Tribunal Constitucional, que *argumenta que para que realmente pueda hablarse de la autonomía local consagrada en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución Española es necesaria la atribución a las entidades locales de competencias propias y suficientes para satisfacción de sus intereses locales. Así pues la efectiva asignación de competencias se configura como un auténtico mandato derivado de la propia constitución y que las leyes deben reflejar.*²⁰⁹

Del mismo modo, la legislación básica del Estado con la Ley 7/1985 de 2 de abril, Ley de Bases del régimen Local, en su artículo 2 establece igualmente ese deber de atribuir competencias a los entes locales para hacer efectiva la autonomía local, con el siguiente tenor literal: *"Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónoma, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios las provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad a la gestión administrativa de los ciudadano."*

Sin embargo, este artículo constituye un nuevo exponente de esa indefinición que ya se observa desde la regulación constitucional, pues no concreta cual es el tipo de competencia atribuible a los entes locales para la consecución de los fines de interés local. *"Así pues, puede decirse que la Ley 7/1985 renuncia a definir esas competencias, introduciendo sin duda en esta cuestión el carácter controvertido de la misma,*

²⁰⁹ FERNANDEZ MONTALVO, R.: "La doctrina del Tribunal constitucional y la jurisprudencia del Tribunal supremo sobre la provincia", en Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 25, febrero 2011, pp. 141- 163.

*argumentando que no hay competencias sedicentemente locales, aunque a continuación la exposición de motivos añade que si bien son escasas las materias que en su integridad puedan atribuirse en exclusividad a la Administración Local, también son pocas las que escapan a su interés, de ahí el tenor literal del artículo 2 antes reproducido*²¹⁰.

De este modo, las competencias no se concretan ni se regulan, remitiéndose al posterior desarrollo por parte de la legislación estatal y autonómica, siendo la consecuencia predominante una autonomía en blanco con clara indeterminación del concepto de competencia propia.

Otro argumento que explica esta indefinición de competencias locales es la propia postura del Tribunal Constitucional. *"La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la autonomía local debe entenderse no como un haz cerrado de competencia, sino como un derecho de los entes locales a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afecten. De tal modo, que la remisión de la legislación sectorial a la legislación de régimen local se ha entendió requisito bastante ignorando que debe ser la ley sectorial la que debe atribuir competencias porque las de régimen local sólo fija las materias."*²¹¹

Ya desde el principio del establecimiento del sistema, Santamaría Pastor²¹², advirtió las carencias de una regulación que se caracteriza por definir negando: *"las competencias locales serían aquellas que el legislador estatal y autonómico decidiera que fueran con el único límite de no desfigurar la institución hasta hacerla socialmente irreconocible, Pero como cualquiera que tenga una mínima experiencia procesal conoce que no es lo mismo impugnar una norma por los excesos que como ente o por los derechos de que los priva que por sus lagunas o derechos que deja de atribuir. Es decir, la autonomía local en la fundamental dimensión de las competencias está definida en negativo: por lo que no debe ser, más que por lo que es."*

Ante este posicionamiento de indefinición y no concreción de las competencias locales cabría plantearse si estamos ante una tarea realmente imposible la de definir cada materia competencial atribuyendo claramente lo que corresponde a cada uno de los niveles de gobierno constitucionalmente consagrados, es decir, lo que corresponde al Estado central, comunidades autónomas y entidades locales. En principio parece que se

²¹⁰ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 97.

²¹¹ FERNANDEZ MONTALVO, R.: "La doctrina del Tribunal constitucional y la jurisprudencia del Tribunal supremo sobre la provincia", en Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 25, febrero 2011, pp. 141- 163.

²¹² ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 98.

trata de una cuestión realmente complicada, *"pero todos los razonamientos que pretenden superar el estado actual de vulnerabilidad de la autonomía local, acaban planteando la necesidad de entender el régimen local vinculado a las competencias plenas de un gobierno elegido democráticamente."*²¹³ Por tanto, y en lo que se refiere más que al objeto de nuestro estudio, sino a la conceptualización de un gobierno local como un gobierno auténtico que permita las funciones de control, resulta necesario una fortaleza en la asignación de competencias, que en principio parece que no tiene, lo que hace que la autonomía local pueda definirse como vulnerable desde el punto de vista de su carácter inconcreto. De ahí que pueda predicarse inicialmente un rasgo de debilidad y dependencia de los gobiernos locales que incida en sus restantes configuración, incluido el ejercicio auténtico de sus funciones de control.

A la vista de lo expuesto, cabe plantearse, a efectos del fortalecimiento del régimen competencial local, como por ende de la autonomía local que ello implica, como y donde deben regularse estas competencias con la finalidad de que las mismas se respeten y se tengan en cuenta tanto por el legislador básico como por el legislador sectorial. *"La respuesta parece sencilla: en la ley de bases y en los estatutos de autonomía. La ley de bases debe fijar los actuales servicios mínimos y las reservas de iniciativa pública como auténticas competencias que permitan al municipio no sólo prestar o gestionar el servicio, sino también ordenarlo y regularlo."*²¹⁴

La concreción de esas competencias tanto en la legislación básica como en los estatutos de autonomía permite disponer de una base para los pronunciamientos judiciales de todo tipo, pero también proporciona al gobierno local un importante pilar sobre el que fundamentar y desarrollar sus políticas propias y por ende el ejercicio del control en tanto que los ciudadanos pueden conocer a quien corresponde y derivadamente, en el ejercicio de la representación la oposición poder ejercer el juego que le corresponde como minoría, sabiendo realmente los motivos de un gobierno ineficaz que no cumple con sus objetivos y que no da respuesta a funciones y demandas ciudadanas. De otra manera todo queda diluido en un maremagnum competencial o descompetencial en el que no se conoce ni se puede conocer a quien corresponde que y por tanto conocer los fallos ineficacias, ineficiencias e irresponsabilidades en el ejercicio de sus funciones, que justifiquen claramente el ejercicio del control. Pero por ende, la indefinición de competencias deja sin efecto la garantía institucional de la autonomía local, al no existir

²¹³ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 99.

²¹⁴ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 99.

una base objetiva sobre la que apreciar la vulneración de la misma, encontrándose sometida a la regulación de la legislación sectorial configurando el ejercicio competencial por delegación o mediante técnicas de colaboración o participación administrativa.

J. Mir²¹⁵ ha desvelado con rigor que las premisas de la exposición de motivos de la LBRL provocan un menoscabo notorio de la autonomía local pues la falta de competencias supuestamente compensada con el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que afecten a las entidades locales, conduce, en la práctica a un esquema de relaciones interadministrativas donde el gobierno local acude en situación de inferioridad, con todo lo que ello conlleva. Así desde este punto de vista, *"Está claro que las coordinación o la cooperación exigen que los gobiernos que cooperan o se coordinan partan de una identidad previamente definida, está claro que la identidad la prestan unas competencias propias cuyo perfil sólo puede delimitarse en concurrencia con las competencias de otros niveles de gobierno. Pocas materias pertenecen en su integridad a un solo gobierno y raramente coincidirán intereses y competencias, pero no es menos cierto que esta flexibilidad y la conciencia de que el ejercicio de una competencia es siempre relacional no impide que se asigne con alguna claridad las funciones de cada gobierno sobre cada materia, si alguno de los gobierno llamados a la cooperación o a la coordinación no tuviera competencias delimitadas correría el riesgo de que ambas operaciones se convirtieran en una sujeción a los que las tuvieran."*

En medio de este panorama insuficientemente clarificado, la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local viene a complicar o a cuestionar aún más el problema planteado, en tanto que sin realizar un ejercicio de concreción de competencias, elimina el concepto de competencias impropias y de actuación en interés público de los entes locales, realizando asimismo un sistema de asunción por las diputaciones provinciales de los servicios que deben prestar los ayuntamientos en determinados supuestos. Todo lo cual será analizado en apartado específico referido a la reforma operada por la referida ley, tanto por la trascendencia que supone la misma en aras a la regulación competencial y por ende de la autonomía local, como por constituir la misma la regulación vigente en el momento actual en la materia objeto de estudio.

²¹⁵ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 100.

7.1 Diversidad de regímenes competenciales

Como se señalaba con anterioridad, una de las características esenciales del nivel local de gobierno en el sistema español es la diversidad de los entes que lo componen. Esta diversidad tiene también su reflejo tanto en el régimen de organización de los mismos, como en el régimen competencial.

Esta diversidad en cuanto al régimen competencial deriva de diversos aspectos en su regulación: Así, en primer lugar ha de argumentarse partiendo inicialmente de la regulación constitucional, que distingue entre autonomía de provincias y municipios, por lo que ya se establece el germen de una diferente regulación competencial inicial por el diferente carácter constitucional que se da a estas dos entidades locales básicas y constitucionalizadas.

En segundo lugar, es la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su sentencia 214/1989, la que permite atribuir distintos tipos de competencias a un mismo tipo de entes locales de conformidad con el número de habitantes. Claro exponente de ello son los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, y asimismo la regulación en cuanto a múltiples aspectos que se introduce con la diferenciación de municipios de régimen común y municipios de gran población con la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del gobierno Local. Este es pues por tanto otro factor, que está determinado las diferencias de atribución competencial.

Finalmente, y como último argumento, son las comunidades autónomas en el marco de sus competencias las que pueden también atribuir mayor o menor número de funciones a los entes locales, siendo posible así una diferenciación de funciones de los entes locales de las distintas comunidades autónomas.

Así pues por tanto, además de su indefinición competencial previamente analizada, otro rasgo del régimen competencial del nivel de gobierno local es su propia diversidad, de tal modo que en muchos casos se ha podido hablar de regímenes competenciales singulares o de carta.

7.2 Competencias de los municipios

El régimen competencial para los municipios se ha articulado en la Ley de Bases de Régimen Local no mediante la atribución de competencias concretas a los mismos, sino de un catálogo de ámbitos materiales en las que la atribución de competencias a los municipios se considera preceptiva. Este catálogo se contiene inicialmente en la configuración que se realiza fundamentalmente en los artículos 7, 25, 26, 28 y 86 de la Ley Básica; si bien este régimen inicial ha sido objeto una sustancial e importante modificación por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, que especialmente incide en el régimen competencial de las entidades locales. Por otra parte, cabe señalar que estos artículos tienen carácter de básicos, debiendo ser respetados por la legislación sectorial de las comunidades autónomas, configurándose al principio como un mínimo competencial, que podría desarrollarse atribuyendo nuevas competencias, sin embargo, del mismo modo, esto ha cambiado con la ley de reforma del 2013, como posteriormente será desarrollado.

Así, el artículo 25 enumera estas materias en las que deben atribuirse competencias a los municipios por el Estado o por las comunidades autónomas; materias propias en las que existe un interés local que incide directamente en las aspiraciones, demandas y necesidades vecinales de la colectividad local a que se refiere, así seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, disciplina urbanística, patrimonio histórico artístico, protección del medio ambiente, abastos, mataderos, mercados y defensa de usuarios y consumidores, salubridad pública, cementerios y servicios funerarios, servicios sociales, agua y alumbrado público, limpieza viaria, residuos, agua residuales, transporte público, actividades culturales y deportivas, programación de la enseñanza educativa. En todas estas materias tanto el legislador del Estado o de las comunidades autónomas debe atribuir necesariamente competencias a los municipios, si bien esta atribución puede no tener carácter exclusivo.

Por su parte, el artículo 26 de la ley básica, en su apartado primero, si bien no realiza una concreción o atribución competencial en virtud de las materias anteriormente preceptuadas, realiza una atribución de servicios públicos mínimos que los ayuntamientos deben prestar, graduados en una escala incremental de obligatoriedad en función del número de habitantes. Entre estos servicios se encuentran: abastecimiento

de agua potable, limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos, transporte de viajeros, matadero, etc.

Y finalmente cabe referir, en esta regulación inicial, dos preceptos, que contemplaban una especie de cláusula amplia en la realización de actividades y prestación de servicios de carácter amplio, si bien no una cláusula de universalidad, pero que permitía la asunción por los municipios de servicios y realización de actividades que redundaran en la satisfacción de los legítimos intereses y necesidades de la colectividad municipal. Así, el artículo 28 y el artículo 86 de la ley básica, ambos fuertemente modificados por la Ley 27/2013, de tal modo que parece cambiarse la base de mínimos que inicialmente contemplaba la Ley de Bases de Régimen Local, para configurarse como unos máximos que solamente con determinados requisitos y cautelas pudieran ser superados. Actividades estas que trascienden su carácter complementario convirtiéndose en actividades esenciales, con una gran demanda y valoración, tales como políticas de igualdad, enseñanza infantil, asistencia sanitaria de urgencia, integración de inmigrantes.

Sin embargo, no puede hablarse de una cláusula de competencia universal, como ocurre en el sistema alemán. Aunque ya desde hace algunos años, ciertos sectores doctrinales vienen sosteniendo que del artículo 137 de la Constitución Española y del artículo 25.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, al establecer que *"El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"*, se deriva esa cláusula competencial general. Y sostiene que esa competencia universal sólo se puede limitar por ley y bajo la vigencia del principio de proporcionalidad.

En estas tendencias doctrinales se pone de manifiesto el reflejo del sistema local alemán, y sobre todo del principio de subsidiariedad sito en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la autonomía Local de 1985 ratificada por España en 1988. Sin embargo, según algunos autores, tal principio no tendría encaje dentro del sistema local español, por cuanto el principio de subsidiariedad debe aplicarse a toda la estructura de poderes territoriales, lo cual no resulta compatible con la distribución de competencias tasadas para las comunidades autónomas establecidas por la constitución Española , de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.²¹⁶

²¹⁶ VELASCO CABALLERO, F.: "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en Anuario del Gobierno Local 2004, pp. 117 y ss.

7.3 Competencias de las provincias

En cuanto a las competencias provinciales, cabe señalar como línea fundamental de planteamiento en torno a las mismas, que estas se configuran en torno a su función tradicional de cooperación y asistencia a los municipios, que se considera como el núcleo esencial de la autonomía local provincial, en tanto que este se configura como límite para la reducción de competencias provinciales a resultas de la formación del estado de las autonomías con la Constitución de 1978. Así lo corroboran y fundamental la sentencia del Tribunal constitucional 32/1981, en la que se pone de manifiesto la legitimidad constitucional de la disminución de las competencias de las provincias frente a las comunidades autónomas, señalando que la reducción de competencias no podía rebasar el núcleo esencial de la autonomía local. Así, señala textualmente que *"(la adaptación funcional de las provincias al nuevo esquema de distribución funcional del poder) no puede llevar, sin embargo a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la Provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses"*. Por otra parte, señala el Tribunal Constitucional que *"la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible ha de reputarse lesivo de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada"*.²¹⁷

No obstante lo anterior, y pese al cuestionamiento permanente de la provincia en el sistema español, cuestionamiento referido tanto a su misma existencia, como a la amplitud y necesidad de sus funciones por distintos sectores tanto políticos como doctrinales, esta entidad local experimenta una importante revigorización con la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local de 2013, que les asigna un importante papel de asunción de competencias de los municipios en determinados casos y con determinados requisitos y condiciones, como se analizará seguidamente en tanto que es a tenor de la reforma operada por esta ley como se configura el nuevo sistema de competencias local en vigor tanto para las provincias como para los municipios y las restantes entidades locales.

²¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm.109/1998.

7.4 El régimen competencial establecido por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración Local

Mientras en las reformas anteriores operadas por las leyes Ley 11/1999 de 21 de abril, y la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local no se ha puesto el acento en las competencias locales, permaneciendo prácticamente inalterable el esquema descrito con anterioridad derivado de la configuración inicial realizada por la Ley 7/1985, realizándose una reforma más bien en los aspectos referidos a la forma de gobierno, especialmente en la Ley de 2003, como más adelante se analizará, es la ley 27/2013 la que realiza una mayor reforma en el ámbito de las competencias de los entes locales presidida por los principios de racionalización y sostenibilidad del sector público local que emana del principio de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española que establece el principio de racionalización del sector público.

En efecto la reforma constitucional operada debido al contexto de crisis dio lugar a la reforma del artículo 135 de la CE que consagra el principio de tal estabilidad presupuestaria como principio rector de la actividad de la administración pública. Así, desde esta perspectiva se eleva en nuestro ordenamiento jurídico el principio a rango constitucional, realizando una importante influencia en toda la legislación al amparo del mismo, también en el sector local mediante la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que refleja sienta estos principios en el ámbito local, introducidos en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta Ley 27/2013 realiza una importante transformación en el ámbito competencial de las entidades locales así como en la forma de asunción de las mismas y en las relaciones ínter administrativas, creando un complejo y de gran dimensión entramado en el ejercicio de las mismas entre entidades locales, ayuntamientos, diputaciones provinciales y comunidades autónomas, que marca y define con rigor la regulación y situación actual sobre la materia.

Con la ley de 2013 la configuración del gobierno local español y sobre todo en la materia competencial se inicia una línea de reformas completamente diferentes a las realizadas con anterioridad, presididas por la idea de racionalización basada en una reordenación competencial fundamentalmente, y configurando el papel de todas las entidades locales al servicio de esta idea. Prácticamente no se realizan cambios en la forma de gobierno, y aquellos escasos aspectos en los que se podía ver afectada, tales como la reducción del

número de miembros de las corporaciones desaparecieron finalmente del proyecto inicial. Por ello han sido los aspectos operativos, relacionados con el ejercicio de competencias, y más que de competencias de servicios, y la estructura necesaria para prestarlos, el modo en que pueden desempeñarse y los recursos al servicio de los mismos los que han presidido la reforma operada por esta norma, que por ello pone más el acento en aspectos administrativos que en aspectos de base o de gobierno, salvo en lo que el régimen competencial representa dentro del gobierno local, cuya trascendencia se analiza en los siguientes apartados.

7.4.1. Los antecedentes y proyectos previos. El dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013

La reforma de 2013 deriva directamente de la reforma constitucional de 2011 y está presidida por la idea de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las entidades locales, poniendo al servicio de esta idea la configuración de las estructuras organizativas al servicio de estas en un ajuste institucional. Así pues parece que el impulso de esta reforma es en gran medida el de salvaguardar la disciplina fiscal en el sector público local.

La Ley de 2013 nace en un contexto de cambio paradigmático introducido por reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución Española que propicia un ajuste de las cuentas públicas como consecuencia de la crisis económico- financiera de los años 2008 y 2009, en un contexto de excepcionalidad fiscal, con la necesidad de llevar a cabo un fuerte ahorro en el gasto público tal y como recogía el Programa Nacional de reformas de 2012. Todo ello determina que la reforma nazca presidida por la idea de racionalización y sobre todo sostenibilidad financiera de las entidades locales.

A este contexto de crisis económica y fiscal ha de añadirse la puesta de manifiesto de una crisis institucional, sobre la que se han detenido muchos autores: *"así Santiago Muñoz Machado en su obra "Informe sobre España" pone de relieve la necesidad de afrontar ese problema en lo que afecta a la estructura territorial del Estado. Del mismo modo Cesar Molinas se ha hecho eco asimismo de esta triada de crisis a la que debe dar respuesta, en Que hacer con España, Todo ello en la línea de que la salud de las instituciones resulta clave para garantizar la confianza de la ciudadanía en la mismas y asimismo para trasladar una visión de estabilidad y buenas condiciones a los mercados, poniendo de manifiesto que la calidad institucional y la eficiencia del sector público son*

*presupuestos ineludible para crear un entorno de competitividad y fomentar así el crecimiento económico”.*²¹⁸

La reforma local se encuadra así en un marco de propuestas de ajuste institucional, con la presión de la Unión Europea apuntando a la necesidad de hacer reformas estructurales en el marco de los objetivos descritos, entre otras puestas de manifiesto por la Recomendación del Consejo Europeo sobre el plan nacional de reformas de 2012 en la que emplaza a España a cumplir sus compromisos de reformas y, especialmente a hacer efectiva la reforma del sector local. Así entre las razones que motivan la reforma, la primera que se aborda dentro de los niveles de gobierno, aparte del contexto descrito, pueden apuntarse que la planta local española estaba siendo cuestionada, poniendo en el punto de mira la existencia y viabilidad de las diputaciones provinciales y asimismo el número de municipios existentes.

Por otra parte, otra de las razones estaba en la posibilidad competencial por parte del Estado de intervenir, dado que se articuló bajo la posibilidad de intervención del mismo en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, especialmente en los títulos de los apartados 13, 14 y 18 del citado precepto. Aunque el basamento en el primero de ellos se abandonó tras el crucial dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la norma.

No obstante, en el nivel autonómico la reforma se deja en manos de la decisión de las respectivas comunidades autónomas dado que el Estado tiene escasos títulos competenciales directos para intervenir, y en el Estado son escasos los ajustes que se realizan a través de normas que podrían calificarse de colaterales y relacionadas más con la transparencia, que con una reforma en profundidad.

Así, fruto de este contexto presidido por el cuestionamiento y operatividad institucional en la arena política se encontraban las cuestiones tales como la reformad de la planta municipal, las prestaciones públicas que suponen el ejercicio de unas competencias mal denominadas impropias, y el papel de entidades locales tales como las mancomunidades y consorcios, que habrían cobrado una extraordinaria dimensión poco operativa y racional de cara a las necesidades, cuestiones como las comarcas en estatutos de autonomía y el nivel intermedio de las provincias. En definitiva todo relacionado con el dimensionamiento institucional.

²¹⁸ JIMENEZ ASENSIO, R.: “Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o reconstrucción del gobierno local en España?”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, junio 2013.

Nace por tanto en el mes de julio de 2012, el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el marco de Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno de España en abril de 2012, impregnado no tanto de un espíritu normativo, sino de necesidad material y operativa en la prestación de servicios, y por ende afectando de lleno al régimen competencial de la entes locales y a la estructura operativa de las mismas, y por ende, como cuestiones intrínsecamente relacionadas con la autonomía local, que ya fueron tratadas en el análisis de la misma, por lo que procede aquí abordar las cuestiones relacionadas estrictamente con la configuración competencial bajo un el nuevo paradigma tanto de objetivos como de configuración operativa y concreta.

Así y desde esta idea del cambio de paradigma, para un gran sector de la doctrina, *"La Ley implica en cierto modo un cambio de modelo en el nivel local de gobierno, que deja atrás una configuración fuerte (al menos formalmente) de la autonomía local, para pasar a configurar un modelo de administración local o de prestación de servicios, con un recorte más o menos evidente de los poderes propios, sobre todo de los municipios; es decir, las competencias municipales (no así las de las diputaciones provinciales) se ven reducidas (al menos en la voluntad del legislador.."*²¹⁹

Del mismo modo continua abundando en el argumento *"Por tanto, pretender pasar de un modelo en el que, junto a las competencias propias existían las actividades complementarias (que no eran pese a lo dicho competencias impropias), así como una generosa cláusula de competencias municipales de carácter general o universal, a otro en el que se perseguía con más voluntad que acierto) competencias municipales propias (no así las provinciales) tasadas y cerradas por el propio legislador básico estatal, con la consiguiente erosión (que al fin y a la postre no se conseguirá, tal como ya se ha dicho), de las competencias propias municipales asignadas por la legislación sectorial de las respectivas comunidades autónomas, es una operación no sólo compleja, sino mas bien imposible, Prueba evidente es, según se indicaba que el propio Ministerio ha terminado por reconocer la evidencia: el legislador sectorial estatal o autonómico puede atribuir (realmente es el único que puede hacerlo) competencias propias a los municipios."*

²¹⁹ JIMENEZ ASENSIO, R.: "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo", en anuario Aragonés del Gobierno Local 2003, pág. 316.

Los ejes sobre los que giraba el citado anteproyecto pueden concretarse en los siguientes puntos:

Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local y parcialmente del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Concretándose este punto concreto a su vez en:

En primer lugar y como aspecto esencial, en la reordenación de las competencias locales, focalizando la atención más bien en los servicios locales, en una clara confusión conceptual, y especialmente a los servicios mínimos obligatorios, justificándose en la necesidad de acabar con las duplicidades en la prestación de los servicios y con la pretensión de que las competencias impropias solo se pudieran ejercer cuando se garantizara plenamente el cumplimiento de las competencias propias, no se incurrieran en duplicidades y se cumplieran los ratios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En segundo lugar, el reforzamiento de la posición institucional de las diputaciones provinciales mediante la atribución de la prestación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no alcanzaran los estándares de calidad determinados por el gobierno mediante un real decreto.

Así mismo, se pretendía la supresión de las actividades complementarias mediante una derogación del artículo 28 de la LBRL y se redefinía la iniciativa pública en actividades económicas.

Destaca igualmente, la vinculación entre competencia y capacidad financiera, en pleno cumplimiento de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Del mismo modo se pretendía la incorporación de algunas otras medidas adicionales de racionalización de la administración local.

Por lo que se refiere al ámbito relativo a la organización y funcionamiento del gobierno local cabe destacar la reducción del número de concejales en función del tamaño del municipio, lo que implicaba una modificación de la Ley Orgánica del régimen electoral. Si bien este punto fue eliminado del elenco contenido en la reforma definitivamente.

Así mismo y en el mismo plano de la organización y funcionamiento se pretendía, la limitación de las retribuciones de los electos locales por medio de la inclusión de un techo

máximo dependiendo del tamaño de la entidad local en la Ley de Presupuestos Generales del estado, aspecto éste recogido incluso en el proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Tras una etapa de ralentización en la tramitación del anteproyecto anterior, debido a la falta de consensos de determinados sectores, y debido a la presión que suponía la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos con la instituciones europeas, la siguiente fase, aparece conformada por la presentación de un nuevo anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de fecha 18 de febrero de 2013, para su informe por el consejo de ministros, adquiriéndose unos compromisos de aprobar la citada ley a finales de 2013, que se ve materializado en fecha 27 de diciembre con la aprobación definitiva de la misma.

En la tramitación cabe estacar por su importancia modificadora del mismo el dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013, que en síntesis supuso la puesta en cuestión de los aspectos más básicos o estructurales en los que se basaba la racionalización pretendida con el anteproyecto, como:

Como primer punto cabe señalar, la regulación contenida en el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local en la redacción dada por el proyecto de Ley con relación a la prestación de los servicios esenciales contemplados en el mismo para los municipios de población inferior a 20.000 habitantes por las diputaciones provinciales, sosteniendo la inconstitucionalidad de esta regulación desde un doble razonamiento: por un lado, el menoscabo de la autonomía local a que daba lugar la pérdida del desempeño de competencias por los citados municipios, y por otra parte el menoscabo que ello suponía al sistema democrático- representativo que suponía la cuestión de que dichas competencias fueran desempeñadas de facto por entidades representativas de segundo grado²²⁰ . Lo cual es especialmente importante desde el punto de vista del control democrático, por lo cual representa un importante aspecto dado el objeto de la presente investigación, por cuanto el instrumento fundamental para la rendición de cuentas a nivel político se encuentra en el proceso electoral, en el cual los ciudadanos revalidan o reprueban la gestión realizada del gobierno local. Así pues, resulta claro que, aquellos municipios que no hubieran ejercido sus competencias de conformidad con el citado precepto, el proceso electoral como medio de control político quedaría vacío de contenido, quedando del mismo diluida la responsabilidad por el desempeño. Ello priva

²²⁰ Punto 3 a) del Dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013: Valoración del régimen de traslación de las competencias municipales a favor de la diputación provincial.

pues, de uno de los principales mecanismos de control democrático y a la vez configurador del gobierno local. Así, la mejora competencial pretendida daría lugar a la dispersión de la responsabilidad del gobierno local en el desempeño de las mismas, y se entremezcle con los ámbitos competenciales atribuidos a otras administraciones públicas, en este caso, las diputaciones provinciales, dando lugar por tanto a la desorientación de los ciudadanos que no podrían identificar a los gestores en los que reside la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos. Todo ello también teniendo en cuenta el volumen que dicha medida podría representar, pues como acertadamente argumenta el consejo de estado, podría afectar a un 96, 19% de los municipios, es decir un total de 7.717 de los 8.116 existentes, toda vez que solo el 3,81% restante, 399 municipios cuenta con una población que supera dicho umbral.

Para paliar el posible vicio de inconstitucionalidad puesto de manifiesto en el dictamen, la regulación de estos servicios mínimos obligatorios ha sido sustancialmente modificada con el dictamen del consejo de Estado, así, se reduce el ámbito material de los servicios a los que se refiere el precepto en su apartado segundo a los de recogida de residuos sólidos y tratamiento de los mismos; limpieza viaria; abastecimiento domiciliario de agua potable; acceso a los núcleos de población; pavimentación de las vías.

En segundo lugar, el modificado artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local experimenta una modificación de su ámbito de aplicación y automatismo inicial en la prestación por parte de las diputaciones provinciales de los citados servicios, en el sentido de concretar que la coordinación de la prestación por la diputación se realizará *"en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas"*, cláusula esta que permitiría la inclusión de todas las fórmulas de gestión indirecta de los servicios.

Finalmente, y también con relación a la inconstitucionalidad observada del citado precepto, se produce la inclusión de la conformidad de los municipios afectados como requisito para la asunción de la prestación de servicios por parte de la diputación, con propuesta al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. De este modo, la conformidad de los ayuntamientos afectados es un requisito esencial y determinante para que se pueda realizar al ministerio la propuesta de forma de prestación del servicio. Así puede concluirse, que sin el acuerdo municipal no resultaría posible iniciar el mecanismo de asunción de la coordinación de los servicios en el marco del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, y al conservar así los gobiernos municipales la capacidad de decisión básica sobre el ejercicio de los servicios básicos contemplados en el mismo no

podría apreciarse la quiebra de la autonomía local garantizada por la Constitución Española.

No obstante lo anterior, cabría considerar como punto esencial en el respeto a la autonomía local en este aspecto, también en la posibilidad de reversibilidad del consentimiento dado, pues parece según lo señalado en el precepto, que una vez que el ayuntamiento afectado presta su consentimiento a la intervención por parte de la diputación provincial perdería su capacidad decisoria. La voluntad del municipio afectado de recuperar la prestación del servicio parece que no operaría como condición resolutoria de la fórmula de coordinación decidida por el Ministerio de Hacienda. Así, una condición a juicio de algunos autores imprescindible para no erosionar la autonomía municipal sería la reversibilidad de la asunción del ejercicio competencial por la administración superior.²²¹

Otro de los aspectos puestos de manifiesto como posible vicio de inconstitucionalidad y que condiciona la modificación del proyecto inicial es la innovadora noción denominada coste estándar de los servicios municipales. Así, el objetivo del proyecto era determinar las competencias municipales así como la asunción de estos servicios por las diputaciones provinciales en función de la referencia del coste estándar de los servicios municipales. Dicho concepto suponía una valoración de referencia sobre el coste que un determinado servicio podría tener, de tal manera que si un municipio tras la realización de una autoevaluación se comprobara que el coste en la prestación de un determinado servicio, o varios, pero tomados en consideración individualmente superara el coste estándar establecido, debería ponerlo en conocimiento de la diputación, que asumiría su prestación.

De este modo, con el concepto del coste estándar se pretendía establecer el criterio de la capacidad de gestión como fundamental para la atribución y ejercicio de las competencias a las entidades locales, bien por la posibilidad de asumirlas los municipios si cumplían el mismo, o bien porque en caso de incumplimiento el ejercicio competencial quedaba atribuido a la diputación provincial.

Frente a este criterio de atribución y ejercicio de competencias en función del coste estándar se observaron serios vicios de legalidad por parte del alto órgano consultivo, lo cual es especialmente importante si se tiene en cuenta la trascendencia que este criterio

²²¹ SALVADOR CRESPO, M.: "El nuevo sistema de competencias de los entes locales: redefiniendo las relaciones intergubernamentales. Las diputaciones Provinciales en el proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, 2014, pág. 71.

representa de cara a la determinación de la posibilidad de que un municipio mantenga o pierda sus competencias en las prestación de servicios y que las provincias asuman en dicho caso la titularidad y el ejercicio de dichas competencias basados en los siguientes argumentos:

En primer lugar la deficiente regulación para su establecimiento y determinación, dado que se observa la ausencia en el anteproyecto de criterios y procedimientos para su establecimiento, e igualmente se observa la debilidad en la regulación del procedimiento sobre la operatividad del coste estándar. En segundo lugar las objeciones para erigirlo en criterio determinante de las competencias municipales, en tanto que las mismas constituyen la concreción y el cumplimiento del principio de autonomía municipal y en virtud de este criterio se encuentran meramente basadas en razones de eficiencia para la prestación de servicios, cuya reducción podría dañar gravemente el núcleo esencial de la autonomía local. Así si el municipio ve restringido su ámbito de decisión al cumplimiento del coste estándar perdería su capacidad de dirección política. Así expone: *"Por ello, exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida seriamente comprometida."*²²²

Por todos estos argumentos expuestos, la noción de coste estándar de los servicios es eliminada del anteproyecto para ser sustituido en el proyecto por el coste efectivo de los servicios y se mantendrá definitivamente en la redacción final de la ley. Este concepto, ya no se presenta como una magnitud preestablecida, sino que se determinará por los propios ayuntamientos en aplicación de una serie de costes indirectos y directos, y no es ya criterio cuyo cumplimiento o incumplimiento permite al municipio el mantenimiento o la pérdida de la competencia para la prestación del servicio dado que no se trata de observar las exigencias de unas condiciones que deben cumplirse. Aunque, representa un papel decisivo sobre las competencias municipales y provinciales, incidiendo sobre la autonomía local.

Igualmente, tras el pronunciamiento del Consejo de Estado, se sustituye la calificación de las competencias impropias para pasar a denominarlas competencias distintas de las

²²² Punto 3 a) del Dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013: Valoración del régimen de traslación de las competencias municipales a favor de la diputación provincial.

propias. El origen de la cuestión se encuentra en *"la paradójica ironía de las competencias impropias explica que una expresión acuñada por el municipalismo para manifestar sus reivindicaciones fuera asumida por el legislador básico con una finalidad contraria a las aspiraciones municipalistas. Competencias impropias y gastos de suplencia ha sido la queja de un sistema de competencias mal definido e imprevisible y de una financiación condicionada e insuficiente."*²²³

El anteproyecto incluía así en la ley una tradicional reivindicación en torno a las competencias impropias que habían experimentado un notable incremento y se consideraban causa de la deficiente situación económico- financiera de los gobiernos locales, diferenciándolas así de las competencias delegadas, y de las competencias propias, definiéndolas según el siguiente tenor literal: *"Las entidades locales solo podrán ejercer competencias impropias, entendiendo por éstas las distintas de las competencias propias y a las atribuidas por delegación... cuando no se pongan en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias."*

La interpretación de este precepto remitía a lo dispuesto en la disposición transitoria novena, en la que se establecían las condiciones para la evaluación de las competencias impropias: *"Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen local que hasta la entrada en vigor de esta ley vinieran ejerciendo los municipios solo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la ley 7/85"*.

Así pues de ambos preceptos, parece concluirse que serían competencias impropias todas las que no figuren en el listado prefijado por el legislador básico o las no atribuidas como delegadas por el correspondiente legislador sectorial, estatal, y sobre todo, autonómico. Ello es objeto de importantes críticas²²⁴ *"en primer lugar, el legislador estatal no atribuye competencias, sino que en coherencia con la naturaleza de las bases, enumera una serie de materias donde Estado y comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias, deben asignar competencias a los municipios. En segundo lugar, el listado de materias es un mínimo que las comunidades autónomas deben observar pero*

²²³ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 15.

²²⁴ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 15.

nada impide que puedan ampliarlo con la inclusión de nuevas materias. El legislador básico pretendía, al calificar de impropias todas las competencias que no tuvieran como referencia el artículo 25.2, que lo básico actuara como un máximo y que en consecuencia, las comunidades autónomas solo pudieran atribuir como propias a los municipios competencias en materias distintas a las del artículo 25.2, si cumplían las estrictas exigencias del coste estándar y garantizaban la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Así desaparece del proyecto la denominación de competencia impropia y la disposición transitoria novena en su nueva redacción dice lo siguiente: *“Las entidades locales sólo podrán ejercitar competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

De este modo parece que se sustituye la noción de competencia impropia por la de competencias distintas de las propias, pero haciéndose referencia a una misma realidad. Por otra parte la eliminación de la taxativa correspondencia entre competencias propias y el listado del artículo 25.2 no lleva a concluir que el legislador sectorial puede atribuir como propias a los municipios competencias en materias distintas de las allí enumeradas, siendo por tanto una atribución de máximos y no de mínimos.

Por lo que se refiere a la configuración de la provincia en el anteproyecto, ésta también es objeto de pronunciamiento por el alto órgano consultivo, en tanto en cuanto el papel que desempeñan en la asunción de servicios del artículo 26.2, en cuanto los ayuntamientos no cumplieran los parámetros de coste establecidos para posibilitar el ejercicio por medios propios de los mismos.

La relación normativa entre legislación básica y estatutos de autonomía, o lo que se ha dado en llamar el contenido armonizador del proyecto respecto de la atribución competencial también resulta una cuestión clave sobre la que se pronuncia el alto órgano consultivo. Así el origen de la cuestión parece estar en la atribución competencial realizada por el artículo 25.2 del anteproyecto, esta atribución tasada suponía la consideración de las mismas como competencias propias, una enumeración no de mínimos, donde no hay una serie de materias susceptibles de ampliación, sino de máximos, pues el legislador del régimen local pormenoriza hasta el punto de atribuir competencias a los municipios impidiendo que los legisladores sectoriales, bien estatales y sobre todo autonómicos las pudieran ampliar o mejorar.

Así pues, desde este punto de vista, *"un legislador básico que condiciona a los legisladores autonómicos en el ejercicio de competencias exclusivas dificultando la asignación de competencias propias a los municipios en materia de su competencia, rebasa el espacio constitucionalmente reservado a las bases pero no por exceso, porque esté ocupando ese espacio, sino porque está limitando el libre ejercicio de una competencia autonómica e imponiéndole unas condiciones restrictivas en la asignación de competencias a los municipios: el carácter excepcional de unas competencias distintas a las establecidas por el legislador estatal. Así, el legislador básico cruzaría el umbral de las bases y se coloca como legislador de armonización toda vez que no delimita en negativo señalando mínimos, las competencias autonómicas, sino en positivo, es decir, fijando máximos"*²²⁵.

Sin embargo, el Consejo de Estado avala jurídicamente el contenido armonizador del anteproyecto. *"El dictamen vincula la rebaja del núcleo garantizado con protección constitucional al correlativo traspaso a las comunidades autónomas de las competencias hasta ese momento e titularidad municipal en salud, educación y servicios sociales, y frente a las críticas que denuncian la inconstitucionalidad de esta medida, el consejo invoca la doble dimensión del legislador estatal, fundamentada en la vinculación de los artículos 137 y 149.1.18, para determinar las competencias municipales en los términos recogidos en el artículo 25.2 entendido e elenco de competencias como un derecho de configuración legal más o menos amplio y con el límite de no volver irreconocible la institucional municipal"*²²⁶. Así literalmente argumenta el órgano consultivo: *"Si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las comunidades autónomas las que, en su caso, deben ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal."*²²⁷

El Consejo de Estado considera la cuestión ajustada a derecho al considerar que el artículo 25.2 no agota las competencias municipales, y asimismo cabría la posibilidad de ejercer competencias distintas de las propias, si bien con el cumplimiento de los

²²⁵ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 25.

²²⁶ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 31.

²²⁷ Dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de julio de 2013.

requisitos del artículo 7.4 de la ley básica y con el procedimiento diseñado al efecto. Así considera no vulnerado el núcleo esencial de la autonomía local.

7.4.2. Los objetivos y las líneas generales de la reforma

Desde las perspectivas expuestas, y con las múltiples reformas de aspectos mencionados, presididos por el importante retoque el dictamen de consejo de estado analizado con anterioridad, las líneas generales, que se exponen en su exposición de motivos son²²⁸:

Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”; b) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; c) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y d) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

1. Para clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia», se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes, se trata de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Con esta finalidad se realizan una serie de actuaciones que pueden enumerarse con el siguiente detalle:

a) se elabora un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio:

- Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

²²⁸ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Exposición de Motivos.

- De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas.
- Por otra parte, la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.

b) Se refuerza el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes.

Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios.

c) Se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal.

Entre estas medidas de incentivo se encuentran:

- El incremento de su financiación,
- La preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones,
- La dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional.
- Además, si se acordara entre los municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica.
- los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación.

d) Se incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración.

En ese contexto, se trata de impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las Entidades Locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución. Y por otra parte, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las Entidades Locales. Esta prohibición, motivada por razones de eficiencia y de racionalidad económica, obliga a la disolución de aquellas que ya existan a la entrada en vigor de la presente norma en el plazo previsto.

2. Medidas dirigidas a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios que, junto a las ya previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica de 2/2012, de 27 de abril, deberán incluirse en los planes económico-financieros de las Entidades Locales.

Se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

3. Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales.

A partir de ahora el Gobierno fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales.

Con ello, se viene a cubrir un vacío legal y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoria en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público. Para ello, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.

Asimismo, con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios los funcionarios con habilitación de carácter nacional, corresponde al Estado su selección, formación y habilitación así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves.

Se clarifica y deslinda el diferente ámbito de actuación que es consustancial a unas y otras funciones. Así, mientras que las propias del régimen de intervención y fiscalización quedan sujetas a parámetros de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las correspondientes a la actuación del cargo electo quedan basadas necesariamente en aspectos de oportunidad o conveniencia.

La Ley también regula el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

4. Finalmente, para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas. Asimismo, se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.

7.4.3. El marco o las líneas definidoras de las competencias municipales

Así pues por tanto, la reforma más que en el plano institucional o sobre la forma de gobierno se realiza sobre la prestación de competencia, mas de servicios que competencias,

Así el marco competencial que se establece viene determinado por una serie de puntos clave, que se centran fundamentalmente en la regulación que se establece en los artículos 7, 25, 26, 27, 57 bis y 86 de la Ley de Bases de Régimen Local en su redacción dada por esta nueva Ley 27/2013, así como las disposiciones adicionales quinta y transitoria primera, segunda y tercera; regulando así el elenco competencial establecido, cuya estructura si se mantiene respecto de la inicialmente diseñada, en competencias propias, competencias por delegación, competencias impropias y servicios mínimos:

Por lo que se refiere a las competencias propias, estas se reducen eliminando algunas materias o ámbitos de actuación; y lo que es más importante, parece desprenderse que

pasaría de configurarse como un sistema de mínimos, susceptible de ampliación por la legislación sectorial, a un sistema de máximos o taxativos.

En cuanto a las competencias delegadas, estas se regulan taxativamente en su procedimiento y se establecen importantes requisitos en el ámbito económico- financiero y operativo que deben cumplirse para que la delegación pueda hacerse efectiva.

Den cuanto a las competencias impropias, desaparece esta denominación para denominarse competencias distintas de las propias, y poder ejercerse esta sólo en determinados supuestos, con el cumplimiento de determinados requisitos, especialmente de carácter económico- financiero y presupuestario, y asimismo el procedimiento de asunción se encuentra fuertemente tasado y sometido a una tutela fuerte de la administración a quien se encuentre atribuida la tutela en el ámbito económico- financiero, así como por parte de la administración estatal.

Y por último, se prevé un procedimiento para asentar la posibilidad de asunción por las diputaciones provinciales de los servicios obligatorios que tengan que prestar los ayuntamientos de población inferior de 20. 000 habitantes si estas no cumplen determinados requisitos, parametrizados en el coste efectivo de los servicios. Todo ello también sometido a un procedimiento tasado y efectivo para el logro de los objetivos previstos.

De toda estas línea generales, que se desarrollarán en el apartado siguiente, se deduce la intencionalidad según algunos autores²²⁹, *"de reducir la actividad municipal de varias formas: Suprimiendo competencias locales, fundamentalmente en educación, salud y servicios sociales. Fomentando la gestión municipal por delegación. Estableciendo una escala de prioridades en la actividad local, de manera que los ayuntamientos solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y la iniciativa económica pública solo cuando estuviera asegurada la gestión sostenible de los servicios municipales obligatorios y de las competencias propias. Parece que todo ello en pro de la omnipresencia de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera."*

²²⁹ SALVADOR CRESPO, M.: "El nuevo sistema de competencias de los entes locales: redefiniendo las relaciones intergubernamentales. Las diputaciones Provinciales en el proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 55.

7.4.4. El régimen competencial. Regulación de las competencias propias. Servicios obligatorios mínimos. Competencias delegadas y competencias distintas de las propias

Así, y desde las líneas generales descritas en la regulación del régimen de competencias por la ley 27/2013, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, los tipos de competencias que las entidades locales pueden ejercer permanecen configurados del mismo modo que en la redacción inicial de la Ley básica: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias distintas de las propias, que sustituyen al menos nominalmente a las mal llamadas competencias impropias vigentes con anterioridad. A todo esto además se añaden los servicios mínimos obligatorios graduados por escalas de población.

Así, la base de todo este sistema se encuentra en el artículo 7 de la ley de Bases de Régimen Local en su redacción dada por la ley 27/2013, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que distingue y define claramente: En primer lugar, las competencias propias, a las que se refiere el artículo 7.2 del referido texto legal, *"sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas"*.

En segundo lugar, se refiere el precepto a las competencias delegadas, a las que se refiere el artículo 7.3, bien por el estado o por las comunidades autónomas que *"se ejercen en los términos establecidos en la disposición o por acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia"*.

Y finalmente se configuran las competencias distintas de las propias, reguladas en el artículo 7.4 que establece que *"las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública, a estos efectos, serán necesario y vinculantes los informes previos de la administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la administración que tenga atribuida la tutela sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas."*

Junto a ellas se distinguen los llamados servicios mínimos obligatorios, desarrollados en el artículo 26 de la ley básica.

Así, trataremos en primer lugar la regulación que se realiza de las competencias propias en el artículo 25 de la Ley de Bases, precepto éste que introduce un cambio importante y que supone un cambio en las bases de todo el sistema, por cuanto no parece tratarse ya de un sistema de mínimos sino de un sistema de máximos: ya no se habla de promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, ahora solo se hace referencia "*a promover actividades y prestar los servicios en los términos previstos en este artículo*"²³⁰

El artículo 25.2 se refiere a competencias propias, sin embargo lo que realiza es una enumeración de materias en las que la legislación del Estado o las comunidades autónomas deben necesariamente, y por tanto es algo de obligatoria realización y no algo potestativo, atribuir competencias municipales, haciendo así posible la dotación de contenido de la garantía básica de la autonomía municipal, y evitando intrusiones o menoscabos por parte del Estado y de las comunidades autónomas respectivamente en ese ejercicio competencial para asuntos de interés local.

Estas materias enumeradas por el preceptos continúan siendo en gran parte las de su configuración inicial antes de la reforma, pero se han suprimido algunas de ellas o reducido otras que luego se dirán: urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable y evacuación, infraestructura viaria y equipamientos, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social, policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad y transporte colectivo, información y promoción de la actividad turística, ferias, bastos, mercados, lonjas y comercio ambulante, protección de la salubridad pública, cementerios y actividades funerarias, promoción del deporte, instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y quitamientos culturales, escolaridad, tecnologías de la información y comunicaciones.

Todas estas materias se determinarán necesariamente por ley, pero para la implantación de servicios locales deberá seguirse un procedimiento en el que deberá evaluarse la conveniencia de los mismos conforme los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, debiendo acompañarse el proyecto de una

²³⁰ Artículo 25 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

memoria económica que ponga de manifiesto el impacto sobre los recursos financieros, con la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera, y en el caso de los proyectos de leyes del Estado deberá formar parte del trámite un informe del Ministerio de Hacienda y administraciones Públicas.

En cuanto a los servicios que se han suprimido o reducido, ha de destacarse la reducción en materia de servicios sociales que pasa a limitarse a la evaluación de situaciones de necesidad social y la ayuda inmediata a situaciones de necesidad, en este sentido es el mayor exponente al respecto de la reducción operada.

Por lo que se refiere a los servicios mínimos, el artículo 26 es el precepto que los regula, habilitando a los ayuntamientos para la prestación de los servicios en él enumerados, manteniendo la redacción original. En este sentido cabe introducir la reflexión de que se atribuyen servicios mínimos y no competencias, dentro de la tradición del régimen local español, que se mantiene inalterada.

Se mantiene la distribución por tramos de población con una técnica acumulativa, siendo escasas las variaciones experimentadas o las reducciones, pudiendo únicamente señalarse al respecto, la supresión de la obligación de prestar el servicio de control de alimentos y bebidas, que parece encomendarse a la comunidad autónoma según la disposición transitoria tercera, dentro de los servicios de inspección sanitaria. Igualmente llama la atención lo mencionado con anterioridad respecto de los servicios sociales, que queda reducido a la obligación de evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social, y finalmente la protección medio ambiental queda limitada a medio ambiente urbano.

Pero lo realmente relevante de la regulación de los servicios mínimos, es la regulación que de los mismos se realiza para los ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes en el apartado segundo del precepto, estableciendo su asunción por las diputaciones provinciales salvo que se acredite la posibilidad de ser prestados directamente por los propios ayuntamientos con un menor coste sobre el que representa el de la propia diputación provincial, lo que será examinado en el papel que se establece a las diputaciones provinciales.

Cabe referir a continuación el tratamiento operado en las competencias delegadas, enunciadas en el apartado tercero del artículo 7 y reguladas en el artículo 27 del texto legal, siendo destacable en primer lugar y como principio informador de la misma que mientras en la regulación vigente hasta entonces la delegación sería una forma de

ampliación del poder local en materias donde, aun siendo predominante el interés estatal y autonómico también hay un interés municipal relevante, sin embargo, con la reforma se suprime de la literalidad del precepto la expresión "*en materias que afecten a sus intereses propios*" así parece referirse el concepto de competencias delegadas a ámbitos no exclusivamente locales. Es decir, las materias ya no se acotan a materias de interés propio de los municipios, sino que ahora recogen fundamental mente materias de interés supramunicipal.

Por tanto, desde esta nueva perspectiva, la delegación ya no se explicaría como una forma de aumentar el poder local, sino como una forma de gestión eficiente de competencias supramunicipales.

Así se incluyen en el ámbito de la posible o potencial delegación competencias autonómicas que hasta ahora formaban parte del listado de materias de interés local del artículo 25, como por ejemplo la muy importante de prestación de servicios sociales, que era una materia donde, según la regulación actual las leyes autonómicas deberán atribuir un mínimo de competencias a los municipios. Lo mismo se puede decir de la conservación y mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la comunidad autónoma, que ahora únicamente menciona una atención primaria de la salud. La diferencia relevante, dado que estas delegaciones han de ponerse ahora necesariamente en relación con la asunción de estas competencias por las comunidades autónomas que se contemplan en las disposiciones transitorias primera y segunda. Y así se incluye un largo listado de competencias delegables que además no sería cerrado, lo que apunta indudablemente a una mayor preponderancia de estas competencias en detrimento de aquellas que antes formaban parte del artículo 25 como competencias propias de interés local, quitando de este modo ámbitos de actuación propios a los gobiernos locales, lo cual incide en su fortaleza y extensión de su actuación.

La razón de todo ello, se incide en el tema de la eficacia en la gestión pública y en la necesidad de evitar duplicidades administrativas invocándose razones económico-financieras y presupuestarias, por tanto de carácter operativo y de gestión más que de fondo, materializando así los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Con todo, la técnica de la delegación incluye mecanismos sobre todo tendentes a garantizar precisamente el equilibrio financiero de la delegación. Así, habrán de mencionarse la garantía del pago en el ejercicio de competencias delegadas del artículo 57 bis, la compensación automática o las causas de revocación por incumplimiento de las

obligaciones financieras por parte de la administración delegante, o cuando se justifique por circunstancias sobrevenidas la imposibilidad de su desempeño por la administración delegada. Y del mismo modo los mecanismos de control con los que contaría la administración delegante.

Por otra parte, también como aspectos positivos, la delegación va a requerir siempre la aceptación por parte del municipio interesado, e igualmente debe realizarse en un trato igualitario en el caso de delegaciones llevadas a cabo por el estado o por las comunidades autónomas en dos o más municipios de la misma provincial, es decir, en un ámbito territorial idéntico, se establece que dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

Finalmente, en cuanto a las competencias impropias, llama la atención la supresión del artículo 28 de la Ley de Bases, en el que se reconocía a los municipios la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, y en particular, en los ámbitos de la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Sin embargo, aunque se suprimiera el artículo 28 de la ley básica, cabe referir la regulación contenida en el apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de Bases. Así, es cláusula general que se contenía en el artículo 28 parece que desaparece realmente, puesto que podría considerarse sustituida por el espacio de esa competencia complementaria que ahora establece el artículo 7.4 del texto legal, que establece no un desempeño sin mas sino con condiciones y sujeto a un expediente en el que deben acreditarse el cumplimiento de determinados extremos, y con un expediente que deberá autorizar el órgano de tutela financiera, con ello el papel de la comunidad autónoma u órgano de tutela financiera se refuerza, pues parece suponer un auténtico derecho de veto para el ejercicio de la competencia distinta de las propias que se proponga desempeñar, toda vez que se le reconoce el carácter vinculante del informe, en tanto que se señala que *"serán necesarios y vinculantes los informes previos de la administración competente por razón de la materia, en que se señale la existencia de duplicidades"*.²³¹

No obstante el desarrollo autonómico de la ley ha establecido moratorias, la ley 1/2014 de la Comunidad de Madrid, Ley de Adaptación del régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha establecido que hasta tanto no se desarrollen por la legislación

²³¹ Artículo 7.4 in fine Ley 7/1985 de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

autonómica los reglamentos correspondientes que permitan poner en funcionamiento el régimen competencial establecido por la Ley 27/2013, los ayuntamientos continuarán prestando las competencias tal y como hasta el momento lo vinieran realizando. Y en el mismo sentido se pronuncian la mayoría de las leyes autonómicas aprobadas en la misma materia y finalidad, sin que hasta la fecha se hayan producido mayores desarrollos. Es por ello por lo que hasta el momento los ayuntamientos vienen desempeñando esas competencias que en sí serían autonómicas con la nueva regulación, pero que hasta ahora venían y siguen desempeñando sin que se hayan producido ni reglamentaciones ni asunciones de las mismas por parte de las comunidades autónomas.

Ello supone en cuanto a las competencias impropias para algunos autores el atentado más importante con respecto a la garantía de la autonomía local, por cuanto es precisamente en ese ámbito, en el cual el gobierno local puede ejercer sus decisiones propias, libres y no tasadas en cuanto a ámbitos competenciales de actuación, y que ahora se ven fuertemente restringidos y condicionados al cumplimiento de una serie de requisitos, entre los que prima el siempre presente referido a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico- financiera.

7.4.5 El papel de las provincias y las diputaciones provinciales

Como se ha apuntado anteriormente, se produce un fortalecimiento del poder o papel de la provincia en contra de las tendencias críticas existentes con anterioridad a la ley, que cuestionaban la existencia y viabilidad de las mismas, llegando las más radicales a proponer su desaparición.

Este fortalecimiento e incremento del papel de las diputaciones provinciales se produce fundamentalmente por la competencia que se atribuye a las misma en la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26, como ha sido analizado con anterioridad, para todos aquellos ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes.

Así, el artículo 26 en su apartado segundo establece que la prestación de los servicios mínimos esenciales, enumerándolos concretamente y cuales son la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población,

pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, será coordinada por la diputación provincial o entidad equivalente.

A tales efectos de coordinación, la diputación propondrá con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. El Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma o administración que ejerza la tutela financiera, todo ello con el objetivo, que, como se ha señalado preside todo el espíritu de la norma, de reducir los costes de prestación de los servicios.

En el caso de que sea la diputación la que asuma la efectiva prestación de los servicios, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso, siendo destinataria de la tasa que financie los mismos si este fuera el mecanismo de financiación.

Sólo en el caso de que el ayuntamiento en cuestión pueda justificar ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo mucho menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y la coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado.

Junto a todo este mecanismo, se conserva la competencia de la diputación provincial en cuanto a la función asistencial que la misma tenía atribuida con anterioridad.

De todo ello, resulta claro el incremento del papel de la diputación provincial, en tanto en cuanto puede asumir sin duda un papel activo en la prestación de los servicios, y asimismo en la evaluación de la capacidad e los ayuntamientos para la prestación de los mismos directamente, así como en el establecimiento de fórmulas para la prestación de los servicios.

Llama la atención, la cuestión de la conformidad necesaria de los ayuntamientos afectados, que se introduce por cuestiones de salvaguarda de la apariencia de la autonomía local, si bien la misma se ve fuertemente afectada según la opinión unánime

de la mayoría de los autores²³², llegando a constituir una de las causas del planteamiento de la posible inconstitucionalidad de la norma²³³.

Esta tendencia ha sido fuertemente criticada por cuanto las diputaciones provinciales no gozan de una legitimidad directa, sino indirecta, en tanto en cuanto sus representantes electos no lo son directamente por los ciudadanos, por lo que sus decisiones, como su responsabilidad quedan difuminadas en los eslabones de la cadena de representación, y por ende su repercusión en el control, en tanto en cuanto no será posible a los ciudadanos ejercer esa función esencial desde el punto de vista democrático de la *accountability*, es decir, premiar con la reelección o castigar no rogándoles el voto en los siguientes comicios electorales. Pero además de estos motivos, fuertemente vinculados con la legitimidad y el funcionamiento democrático de los gobiernos, y en este caso especialmente los locales, dado el propósito del presente trabajo, se unen razones operativas también para la crítica, en tanto que no se puede acreditar que la prestación de servicios por estos entes municipales puedan realizarse a un menor coste y con mayor eficacia y eficiencia que los propios ayuntamientos. Y asimismo se puede sumar como crítica el hecho de que la asunción de estos servicios trasciende el núcleo de la autonomía de las provincias, que como se ha señalado repetidamente con anterioridad se centra en la función de asistencia y cooperación a los municipios.

Del mismo modo, la nueva redacción dada al artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local también parece fortalecer el papel de las diputaciones provinciales al atribuir como competencias propias, además de las que puedan ser destinatarias por la atribución de las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, un amplia catálogo de las mismas, subrayando además el carácter de propias, así:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el artículo 31.2 a) de la Ley de Bases.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, garantizándose

²³² JIMENEZ ASENSIO, R.: "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo", en anuario Aragonés del Gobierno Local 2003, pág. 299.

²³³ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014.

en todo caso a los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal y el fomento de la coordinación de la prestación unificada de servicios en su ámbito, asumiendo en todo caso la prestación de servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes cuando estos no procedan a su prestación.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y la planificación del mismo.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los supuestos del artículo 116 bis de la ley.
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en municipios de menos de 20.000 habitantes,
- El seguimiento de los costes de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, ofreciendo en caso de estimar estos superiores a los de los servicios coordinados o prestados por la misma la posibilidad de su prestación.

Así parece que la nueva redacción del precepto parece fortalecer competencialmente el papel de las diputaciones provinciales, asignando un amplio elenco de competencias atribuidas como propias, si bien el papel se ha visto reducido al ámbito de los municipio de menos de 20.000 habitantes, adquiriendo competencias en materia de gestión tributaria, económico- financiera, contratación, administración electrónica; materias todas estas transversales en la gestión y en la definición del papel que juegan los propios ayuntamientos en su desempeño.

Desde este punto de vista, "el sistema de relaciones entre el municipio y la provincia podría quedar seriamente afectado, pues en principio el traslado competencia de los municipios a las diputaciones podría justificarse aludiendo a los artículos 137 y 141 de la Constitución, que conciben a la provincia como una agrupación de municipios y reconocen la garantía institucional de la provincia. Pero el problema reside en la confusión que establece la ley entre las funciones de asistencia de las diputaciones a los municipios y las funciones de suplencia, ya que se quiere utilizar un mismo criterio para

*la realización de dos funciones que en principio no solo no son compatibles, sino que son contradictorias.”*²³⁴ Así, desde su configuración inicial por la constitución de 1978, se ha distinguido entre la autonomía de municipios y provincias, siendo la autonomía de los municipios de carácter material, mientras que la autonomía de las provincias se configuraba como una autonomía funcional. Así, esta autonomía funcional de las provincias presentaba como núcleo central la labor de cooperación y asistencia a los municipios, y así lo confirman entre otros las sentencia del Tribunal constitucional 109/1998 en su fundamento jurídico segundo, ello impide que la autonomía provincial pueda ser motivo suficiente para reducir la autonomía municipal, produciéndose un traslado de competencias del municipio a la provincia, y por ello por parte del legislador básico se habían puesto ciertos límites a los entes intermedios, tales como las provincias precisamente para evitar que se desnaturalicen las competencias del los municipios, atentándose contra el núcleo fundamental de su autonomía.

Por ello, esa pretendida traslación de competencias a las provincias no puede hacerse desde una perspectiva genérica y sobre todo sobre fundamentos meramente operativos, basados en razones de carácter económico- financiero y presupuestario con base en motivaciones de eficacia y eficiencia, tal es el caso, sino que dicha traslación debería realizarse puntualmente y con análisis de la repercusión sobre el interés local, a fin de no conculcar la base materia de la autonomía de los municipios. Así, como se ha señalado por algún autor *"solo de esta forma la garantía constitucional de la autonomía provincial puede justificar una reducción competencial de los municipios. Esto exige que los posibles traslados de competencias municipales a las provincias sean necesariamente selectivos y ponderados. Esto es, sobre precisas materias y para concretas funciones dentro de cada materia"*.²³⁵

Esto no ocurre en el sistema operado por la reforma de 2013 dado que la asunción de competencias municipales por la provincia no se basa en la existencia de intereses supramunicipales predominantes, sino que se basa en otros criterios, que priman fundamentalmente los aspectos económico- financieros y presupuestarios, basados en la eficacia y en la eficiencia en la prestación del servicio, el coste efectivo de los servicios, pero sin considerar los intereses locales en juego, y que por tanto desde la postura expuesta no respetarían ni la centralidad y la autonomía política del municipio.

²³⁴ SALVADOR CRESPO, M.: "El nuevo sistema de competencias de los entes locales: redefiniendo las relaciones intergubernamentales. Las diputaciones Provinciales en el proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 47.

²³⁵ VELASCO CABALLERO, F., "Nuevo régimen de competencias municipales en el anteproyecto de racionalidad y sostenibilidad de la administración local", anuario de Derecho municipal, 2012, Madrid, 2013, pp. 56 y ss.

Con esta configuración se da la paradoja de que la diputación, que es la entidad a la que le corresponde ejercer las competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico- financiera, será también la que suplante a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones. Como señala el profesor Zafra, *"la ley incurre en una contradicción, porque si la provincia asiste correctamente a los ayuntamientos para que su baja capacidad de gestión no los prive de competencias, difícilmente se explica que por la misma razón, los suplante; es decir, si los suplanta es porque no los asistió adecuadamente, esta regulación a diferencia de lo que podría parecer, no va en la vía de refuerzo de la autonomía provincial, sino que más bien rememora y fortalece su papel como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado."*²³⁶

7.5 El debate sobre la constitucionalidad de la Ley 27/2013

En definitiva reforma, como algunos sectores han señalado²³⁷, representa sin embargo no solo una mera reforma profunda de la Ley de Bases de Régimen Local, sino en verdad un cambio de modelo de gobierno local que tiende a transmutarse en una simple y llana administración local, pues la idea central del modelo gira en torno a la noción de los servicios locales. *"En la reforma operada la autonomía local, mas precisamente la autonomía municipal se difumina o se desdibuja completamente. Esta reforma ha sido escrita de espaldas (o sin tener en cuenta) los principios de la Carta europea de Autonomía Local. Las entidades locales, por tanto, dispondrán de una nota existencial que no es otra que prestar servicios a los ciudadanos a coste efectivo o en su defecto dejar paso a que tales prestaciones las lleve a cabo un nivel de administración local superior (la provincia) en el supuesto de que se traten de servicios mínimos obligatorios o en su caso a dejar de prestarlos, quedando los ciudadanos de esos municipios en peores condiciones que el reto de los ayuntamientos españoles que sigan desarrollando las prestaciones."*

Estas y otras cuestiones, ha supuesto lo que ha llevado al planteamiento de la inconstitucionalidad contra distintos preceptos de la Ley 27 /2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración Local, básicamente por doble motivo:

²³⁶ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014.

²³⁷ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o reconstrucción del gobierno local en España?", *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, junio 2013, pág. 14.

En primer lugar por el atentado que supone para la autonomía local en su doble ámbito de autonomía municipal y autonomía provincial, *"en tanto que ayuntamientos y diputaciones se ven privados de las facultades de gobierno y administración de municipios y provincias atribuidas por la constitución en los artículos 140 y 141. El proyecto no se limita a rebajar el mínimo constitucionalmente garantizado a municipios y provincias, si así fuera no incurriría en inconstitucionalidad, incurre porque afecta al núcleo esencial de su autonomía. Pese a la indeterminación de un concepto como el de garantía institucional y a la configuración legal de la autonomía local, el proyecto vulnera la misma regulación constitucional."*²³⁸

Igualmente, el segundo motivo para invocar la inconstitucionalidad, desde la postura doctrinal expuesta, podría encontrarse por lo que se ha dado en llamar la inconstitucionalidad por el carácter armonizador el proyecto encubierto como legislación básica. Así, de conformidad con el sistema competencial configurado por la Constitución el sentido de las bases estatales es fijar en positivo las competencias estatales y en negativo las autonómicas. Sin embargo, proyecto suprime determinadas competencias municipales e imperativamente las atribuye a las comunidades autónomas. Así, partiendo de la premisa de que el legislador básico no atribuye competencias a los municipios sino que fija principios en virtud del artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen local y enumera materias según el artículo 25.2 de la Ley de Bases, la reforma de la ley pretendería justificar que la racionalización y sostenibilidad de la autonomía local autorizan a privar a un municipio de una competencia reconocida por un legislador sectorial. Es decir, que el legislador básico impondría al legislador autonómico la prohibición de atribuir a los municipios como propias competencias en determinadas materias: alguna, como servicio sociales ostentada por las comunidades autónomas en régimen de exclusividad.

No obstante las modificaciones introducidas han sido presentados, tras la aprobación, publicación y entrada en vigor de la ley varios recursos contra la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, formulados por los gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, y Canarias, y por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por los parlamentos autonómicos de Extremadura, Cataluña y Andalucía, por el Parlamento Foral de Navarra y por representantes de los grupos parlamentarios socialista, IU, OCV- EUIA, CHA, La Izquierda Plural, UPyD y Mixto

²³⁸ ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 9.

en el congreso de los diputados, que han sido admitidos a trámite por el tribunal constitucional²³⁹.

Igualmente constan numerosos recursos presentados por ayuntamientos, y diputaciones, así como asociaciones y federaciones representativas de intereses locales.

Todos ellos en síntesis se centran en el reproche de inconstitucionalidad contra los apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, diez, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiocho, treinta, treinta y cuatro, treinta y seis, y treinta y ocho de artículo 1; los apartados dos y tres del artículo 2; las disposiciones adicionales segunda, novena, y decimoquinta; las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima y las disposiciones finales cuarta, quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración local. Las razones en síntesis se centran en una triple línea argumentativa: la vulneración de las competencias autonómicas en materia de régimen local, la lesión de la garantía institucional de la autonomía local en los términos constitucionalmente reconocidos y, finalmente, la vulneración de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española.

Todos estos recursos no han sido resueltos al día de la fecha, si bien su esperada resolución se espera pudiera suponer un importante avance respecto de las materias observadas de posible inconstitucionalidad, especialmente todo lo referido a la consideración relativa a la autonomía local, base de todo el sistema y a las posibilidades del legislador básico en cuanto a la disposición de regulación que pudiera incidir sobre la misma.

²³⁹ Nota Informativa del Tribunal Constitucional Nº 45/2014 de 29 de mayo de 2014.

CAPITULO 8

LA FORMA DE GOBIERNO COMO ELEMENTO ESENCIAL DE DESARROLLO DEL CONTROL POLITICO EN EL AMBITO LOCAL

- 8.1 Las formas de gobierno. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo
- 8.2 Las bases iniciales en la construcción de la forma de gobierno local
- 8.3 El reforzamiento del gobierno local. El pacto local
- 8.4 La forma de gobierno en el ámbito municipal: las premisas básicas introducidas por las reformas de 1999 y 2003
- 8.5 Los avances introducidos en el proceso de parlamentarización de los gobiernos locales por la reforma de 2003 para los municipios de gran población
- 8.6 Papel del poder ejecutivo configurado por la reforma de 2003 para los municipios de gran población
- 8.7 Las tendencias subsiguientes en la configuración de la forma de gobierno en el ámbito local: *"El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local"*
- 8.8 La reforma no realizada del gobierno local por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, o los leves retoques
- 8.9 La discusión sobre el cambio de la forma o sistema de gobierno local

Así, analizadas las bases que sustentan la autonomía local y las fortalezas y debilidades de dicha institución, en tanto que si se reclama autonomía política para el gobierno local parece lógico que la estructura responda a esta finalidad, cabe referirse como punto central a la forma de gobierno de las entidades locales, con la finalidad de determinar en qué medida puede predicarse su auténtico carácter de gobierno, debiendo desglosarse este aspecto en dos sub-aspectos fundamentales, que son en primer lugar, el carácter parlamentario de los entes locales, y su proceso de parlamentarización, y por otra parte, la configuración de su ejecutivo dentro un auténtico sistema de gobierno.

El planteamiento en torno a la forma de gobierno, es importante en tanto que *"esa forma de gobierno representa un marco en el que se desarrolla el gobierno local y en el que se*

proyectan esas complejas relaciones entre el espacio político y el espacio administrativo."²⁴⁰

Así pues, y siguiendo a M. Zafra²⁴¹, si los ayuntamientos no son organizaciones simples que se dedican a prestar servicios mínimos sin organizaciones complejas que asumen nuevas competencias parece lógico que dejen de ser organizaciones de rendimiento y pasen a ser organizaciones estratégicas. Este cambio exige una función de gobierno sólida con capacidad para iniciar políticas que halle contrapunto en una oposición igualmente consistente en condiciones de presentar alternativas.

Así, ello parece incidir en la necesidad de la superación de la idea corporativa en la que el gobierno local se hallaba basada en su origen para pasar a un auténtico sistema de gobierno, en este caso parlamentario, donde la estructura del mismo permite realizar todas las funciones de un auténtico gobierno, especialmente de control, que hace y dan sentido al la auténtica carta naturaleza democrática de los gobiernos locales.

Desde esta perspectiva y en cuanto a la forma de gobierno, el conjunto de reformas habidas desde la configuración inicial de los gobiernos locales por la legislación postconstitucional, con un fuerte componente corporativista heredado de la etapa anterior van a producir paulatinamente un cambio esencial desde esa con formación inicial corporativista hacia la construcción de formas de gobierno que se acercan a un parlamentarismo racionalizado, aunque con algunos rasgos diferenciales y peculiaridades para los distintos de entes locales que integran el universo local. Pero es precisamente esa evolución y ese acercamiento a formas parlamentarias las que podrían permitir hablar de auténticos gobiernos locales en los que se desarrolla el juego parlamentario entre partidos, mayorías y minorías y ejercicio del control que el mismo debe conllevar necesariamente; todo lo cual se pretende analizar en las distintas etapas evolutivas y diferentes reformas legislativas para llegar al objetivo central del trabajo cual es el de asimilar los gobiernos locales a auténticos gobiernos en los que el control político resulta posible y debe ser posible, igualándose o equiparándose asimismo a los restantes niveles del gobierno, el estatal y el autonómico existente en el sistema político español.

²⁴⁰ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 2.

²⁴¹ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 106.

8.1 Las formas de gobierno. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

Una aproximación al concepto de forma de gobierno en un sentido teórico resulta especialmente útil e importante para nuestro objeto de estudio, así²⁴² *“La discusión sobre los distintos modelos de interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se ha reflejado en ciencia política en la discusión sobre las formas de gobierno, las mismas no son más que el modelo de relaciones existentes entre los dos poderes. Otra definición útil es que la forma de gobierno es la manera en que se organiza el sistema de gobierno en un sistema político y especialmente como se nombra al jefe de este. Las formas de gobierno democráticas tradicionales son el corporativista, presidencialismo parlamentarismo y una serie de formas híbridas nacidas de la mezcla entre las dos, que son conocidas con los nombres genéricos de semipresidencialismo o semiparlamentarismo.”*

Esta configuración arranca desde finales del siglo XVIII en el que se configuran dos modelos claramente diferenciados. El parlamentario, basado en el sistema inglés, en el que el parlamento se presenta en el centro de la vida política, marcado por importantes relaciones de dependencia gobierno- parlamento dado que el nombramiento del presidente del gobierno o gabinete depende de la mayoría parlamentaria, y asimismo el presidente o gabinete podía decidir la disolución del parlamento.

El otro modelo era el presidencialista en el cual había una estricta separación de poderes por cuanto la elección de presidente y parlamento respectivamente se realizaba mediante procesos electorales diferenciados, generándose por tanto dos legitimidades separadas y diferentes.

Sin embargo, en la realidad actual dichos modelos no suelen darse como tipos ideales, sino que los sistemas existentes en la actualidad presentan características e influencias de uno y otro modelo, de tal modo que puede hablarse de una línea divisoria entre las distintas formas de gobierno cada vez más difusas y que pueda hablarse de sistemas mixtos de gobierno en los que se mezclan elementos de ambos sistemas.

Ello es importante dado que afecta al rendimiento del sistema político de que se trate, y a la capacidad de resolución de conflicto y al reflejo de la legitimidad democrática de los distintos gobiernos en los que la forma de gobierno se presenta como un elemento

²⁴² ALCÁNTARA SÁEZ, M., SANCHEZ LÓPEZ, F.: “Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo”, en Materiales Docentes, 2007, pág. 1. <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>.

esencial, y lo que es más importante a su capacidad de control, con la cual está íntimamente relacionado.

Así pues, desde la perspectiva enunciada de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y asimismo desde la óptica de enfoque de la presente investigación pueden distinguirse básicamente tres tipos de formas de gobierno, con carácter puro, es decir, aquellas que presentan unos rasgos propios y mayormente diferenciados. Entre estas pueden situarse multitud de modelos que se encuentran a mitad de camino entre unas y otras o que recogen rasgos de varias de ellas en su conformación. Así puede hablarse de forma de gobierno asamblearia, de una forma de gobierno parlamentaria y de una forma de gobierno presidencialista. Y entre las formas mixtas, o a mitad de camino entre unas y otras puede citarse como más importante la forma de gobierno semipresidencialista.

Dado el carácter y objeto de nuestro estudio, directamente vinculadas con el parlamentarismo, y más concretamente con el parlamentarismo racionalizado, ha de centrarse este análisis teórico de las formas de gobierno en la forma parlamentaria, estableciendo sus rasgos esenciales, que luego serán confrontados con el modelo que presentan los gobiernos locales, y con el análisis de los elementos que se van configurando y cambiando en una evolución hacia la mejora del modelo, hacia la implantación de un auténtico sistema de gobierno, que permita el desarrollo de los elementos propios del parlamentarismo, entre ellos es el del control, que lo configura como elemento esencial de cara a la legitimidad democrática de las instituciones que lo conforman.

Sin embargo, por razones evolutivas, en cuanto que los gobiernos locales se configuran inicialmente en nuestro sistema, en la fase más reciente del constitucionalismo establecido con la Constitución Española de 1978, como entes con fuertes rasgos corporativos, interesa hacer mención a esta forma de gobierno, al menos en sus rasgos más significativos, que permitan identificar elementos de este corte en los gobiernos locales así como la evolución de los mismos hacia formas más propias de un parlamentarismo racionalizado, como se ha dicho anteriormente, en el que se realiza el desenvolvimiento de formas asociadas con un auténtico gobierno en términos democráticos que posibilite el ejercicio de fórmulas operativas y concretas y eficaces de control político, dando al mismo la legitimidad que el sistema democrático requiere.

Así pues, del modelo asambleario cabe mencionar como rasgo esencial, que el gobierno se realiza por un órgano colegiado o asamblea elegida democráticamente de forma directa o indirecta por los electores. Dicho órgano ejerce la práctica totalidad de las

funciones normativas y ejecutivas, contando con un presidente, que sería a la vez presidente del ejecutivo y de la asamblea, y ejerciendo unas funciones ejecutivas prácticamente nula, o muchas de ellas de carácter ejecutivo, de gestión o representación del poder ejecutivo de la asamblea.

En este modelo hay pues una confusión de funciones normativas o legislativas y ejecutivas, no existiendo claramente una función de control, por cuanto dicha confusión de funciones las hace innecesarias, pues se trataría de un control ejercido por el órgano asambleario sobre el mismo órgano.

Generalmente, este modelo obedece a razones de incipiente formación y debilidad de las instituciones, que no cuentan con la solidez suficiente para desarrollar unas estructuras más especializadas, y asimismo por razones de estabilidad, por cuanto la existencia de funciones diferenciadas, y las relaciones entre las mismas pudiera llevar a tensiones que podrían hacer muy difícil o imposible en ocasiones el funcionamiento de las mismas.

En síntesis este es el modelo del que parten los entes locales, heredado de la estructura de las entidades locales en la etapa franquista y que supone el inicio de su andadura hasta la conformación de formas más adaptadas al funcionamiento y legitimidad y por ende controles democráticos que el nuevo sistema democrático requiere. Modelo este respecto del cual podrán apreciarse la impronta de algunos de sus rasgos en el modelo actual, y especialmente en el análisis de la transformación de los gobiernos locales que se realizará seguidamente; gobiernos estos, incipientes en su etapa inicial hasta el punto de ser dudosa su conceptualización como auténticos gobiernos locales.

Respecto del parlamentarismo, o de la forma de gobierno parlamentaria cabe predicar como rasgo esencial el de la conformación del poder ejecutivo a partir de la confianza otorgada por el poder legislativo. Existen ya dos poderes claramente diferenciados: el legislativo, elegido directamente por los electores, el cual va a elegir al ejecutivo. Por tanto, la elección de los dos poderes está ya estrechamente vinculada, ya que el nombramiento del ejecutivo es propio del ejecutivo.

En sistema parlamentario, el principio normativo que subyace y que constituye su fundamento es la base de que el parlamento es el depositario de la voluntad del poder soberano, que reside en el pueblo o en la ciudadanía y que por tanto es a ésta a la que corresponden el nombramiento del gobierno, ello está fuertemente relacionado con la idea de control, intrínseco al nombramiento y a la legitimidad democrática de la

institución, que permite pues el control político por excelencia cual es el de premiar con la reelección o el de castigar no reeligiendo.

Así mientras que en los sistemas parlamentarios suponen que los gobiernos sean elegidos, apoyados y pudiera ser que destituidos gracias a la decisión del parlamento, el riesgo se encuentra en que se llegara a una separación de propósitos entre el gobierno y la asamblea en tanto que por la forma de elección el gobierno es fruto de la voluntad del legislativo, por ello, cuando se produce una separación de propósitos políticos en los parlamentarismos implicaría la desintegración del gobierno o la renovación de la cámara, lo que generaría un nuevo escenario institucional. Con todo la legitimidad democrática procedente del parlamento es una característica intrínseca a la forma de gobierno parlamentaria y constituye una manifestación del engranaje institucional del mismo, de la que se deriva el ejercicio de las facultades de control. Por tanto el control mismo del legislativo al ejecutivo está en la base del sistema parlamentario, y se configura de distinta manera que en los sistemas presidencialistas.

Existen otros rasgos meramente formales, como son la existencia en el parlamentarismo de duración de los periodos de gobierno flexibles, dado que este es un hecho que se deriva de la elección del poder ejecutivo no de manera separada independiente, sino que deriva de la confianza del poder legislativo, se hacen pues necesarios periodos flexibles teniendo únicamente una fecha límite en cuanto a su duración, en tanto en cuanto que también van a depender de las coaliciones de gobierno integrantes al inicio y término de la legislatura, con la excepción de procedimientos especiales que pueden contemplarse en algunas constituciones. Así, el fin del periodo o la convocatoria de procesos electorales pudiera estar condicionada por la ruptura de la coalición.

En el debate doctrinal y político en torno al parlamentarismo aparece como elemento fundamental el control que puede ejercer el poder legislativo o la cámara de representantes sobre el gobierno, y sobre todo de cara a su optimización y especialmente referido al control y vínculo con la ciudadanía. Como fruto de este debate se ha dado lugar a lo que se ha llamado por la doctrina parlamentarismo racionalizado, que es el que existe en la realidad actualmente en el ámbito de nuestros sistemas de gobierno representativos, heredero de los diseños institucionales europeos de postguerras cuyos exponentes más significativos se encuentran en la Leyes Fundamentales de Bonn y en la Constitución Francesa de la V República.

Este parlamentarismo racionalizado consiste "en dotar a los gobiernos de mayor margen de maniobra frente a los legislativos, fortalecer a los partidos como actores del proceso legislativo y evitar que el control político se convierta en foco de desestabilización y hacer más estables los cambios de gobierno que no se den en contextos de nuevas elecciones. A esto se sumaría la creación de Tribunales constitucionales que hacen el papel de árbitro en los conflictos que se den dentro del aparato institucional. Esta tendencia evolutiva del parlamentarismo ya fue anticipada por Carl Schmitt que decía que se ha pasado de una división de poderes a una distinción de poderes para terminar en una mera división de funciones. Una de las principales críticas que se hace actualmente a los parlamentarismos es que estos se ha presidencializado debido a que las elecciones se han ido centrando en la figura del posible jefe de gobierno y al papel protagónico que éste desempeña en caso de ser electo."²⁴³

El debate sobre las formas de gobierno y sus repercusiones en el rendimiento democrático se planteó especialmente durante los años 80 a 90 del siglo XX sobre la base de encuentros y trabajos de políticos y académicos. Las tendencias pueden concentrarse en dos básicamente, por un lado la tendencia encabezada por Linz, partidarios del parlamentarismo, y los defensores del presidencialismo, que matizaban sus efectos encabezados por Nohlen.

Linz 1985, en su obra "La Quiebra de las Democracias", inicia el germen de la discusión, relacionando forma de gobierno y estabilidad democrática, para plantear posteriormente el presidencialismo como una forma de gobierno con mayor inestabilidad política, considerando por tanto más beneficioso el parlamentarismo para la estabilidad democrática, iniciándose así un debate largo y fructífero sobre las formas de gobierno y sus aspectos positivos y negativos para la estabilidad, consolidación y rendimiento democrático, evaluando asimismo posibilidades en torno a cambios en los sistemas, llegando incluso a plantear el cambio de sistemas presidencialistas a sistemas de corte parlamentario.

Sin embargo, la corriente presidencialista no consideraba conveniente el cambio de sistemas presidencialistas a parlamentarios en virtud de factores históricos, institucionales y partidistas.

²⁴³ ALCÁNTARA SÁEZ, M., SANCHEZ LÓPEZ, F.: "Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo", en Materiales Docentes, 2007, pág. 5. <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>.

Especial mención merece la posición intermedia de G. Sartori, que en sus obras sobre la cuestión "Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo", en Linz y Valenzuela 1997:167-184) y en su "Ingeniería Constitucional Comparada" (1994b) plantea el modelo que denomina "de los dos motores", a mitad de camino entre uno y otro sistema.

Con posterioridad se desarrollan una nueva generación de trabajos según Serrafero (1998), que se alejan del debate en sí mismo para centrarse en el presidencialismo, en su funcionamiento y rendimiento. Son los trabajos desarrollados por los politólogos neoinstitucionalistas norteamericanos entre los textos más significativos se pueden citar los trabajos de Carey y Shugart (1998), Jones (1995), Mainwaring y Shugart (1997) o Shugart y Carey (1997).²⁴⁴

Como conclusión fundamental de todo este debate puede mantenerse que las distintas formas de gobierno generan diferentes rendimientos "*El incentivo para ejercer el espacio individual de poder es menor en el parlamentarismo, fundamentalmente porque el nombramiento del ejecutivo es fruto de elecciones legislativas y la supervivencia y éxito presente o futuro tanto de legislativo, como del ejecutivo depende de la actitud cooperativa de los parlamentarios de gobierno, mientras que en los grupos de oposición se benefician en la medida en que desarrollan una imagen de alternativa sólida y colectiva de gobierno. Dentro de lo que llama la faz representativa del gobierno Cotta (2001:221) recoge lo planteado por autores como Rose y King para indicar que, debido a que hay una sola elección, existen un único juego representativo, el gobierno puede ser más un actor representativo aún más fuerte que en los sistemas presidenciales; pero acota que al tratarse de una elección que si bien nombrara a un encargado del gobierno es a la vez colectiva, ya que el primer ministro gana junto con los miembros de su partido en el parlamento, gracias a los cuales con cuya conjunción puede llegar y asegurar su supervivencia en el gobierno.*"²⁴⁵

Asimismo, en el sistema parlamentario, y ello guarda una importante relación con el objeto de este trabajo, tanto por las razón de apoyo y control que son inherentes a la forma de gobierno parlamentaria, los partidos políticos se presentan como un elemento esencial, y el rol que los mismos desarrollan, gracias a la disciplina de partido, y su comportamiento, lo que se ha dado en llamar el sistema de partidos, definido como el funcionamiento y configuración de lo mismos, y es considerado como una de las

²⁴⁴ Autores citados en ALCÁNTARA SÁEZ, M., SANCHEZ LÓPEZ, F.: "Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo", en Materiales Docentes, 2007, pp. 6 y ss. <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>

²⁴⁵ ALCÁNTARA SÁEZ, M., SANCHEZ LÓPEZ, F.: "Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo", en Materiales Docentes, 2007, pp. 6 y ss. <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>.

variables determinantes del rendimiento de la forma de gobierno. Esta perspectiva ha sido desarrollada especialmente por Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997), poniendo el acento en las variables número de partidos del sistema y la influencia o control que pueda tener el jefe del ejecutivo en las unidades del sistema²⁴⁶. Siendo ello tan importante, que en los gobiernos parlamentarios, que surgen de la formación de una mayoría aunque también pueden surgir gobiernos en minoría, siendo probable en estas circunstancias que se termine convocando nuevas elecciones para reorganizar el escenario político y convocar nuevas elecciones.

Por lo que se refiere al ámbito local, ha de añadirse junto a la forma de gobierno y su diseño institucional debe tenerse en cuenta la práctica política que incide igualmente en el rendimiento de la gobernabilidad local tanto en la dimensión de estabilidad del ejecutivo como del rendimiento de la acción político administrativa. Partiendo de la remisión constitucional de un modelo colegiado representativo y la configuración de un alcalde fuerte, se suma el elemento del gobierno de la mayoría que se desprende de la legislación de normalización, Ley de Bases del Régimen Local de 1985 y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. En el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local se abunda en esta idea al considerar que el ejecutivo local se configura de acuerdo con la premisa de *"quien ha ganado las elecciones tiene la responsabilidad del gobierno"*.²⁴⁷ En el preámbulo del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, como concreción de los postulados del Libro Blanco, dice al respecto: *"la Ley insta, además, un marco regulador operativo de los distintos órganos del gobierno y de la administración local más eficiente que el establecido hasta ahora. El principio del que se parte es que el gobierno local debe responder ante todo a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones, debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado. En definitiva, lo que se pretende es una adecuada división de poderes interna como reflejo democrático del juego entre mayoría y minorías."*²⁴⁸

Así en este gobierno de mayoría han de tenerse en cuenta varios factores para su rendimiento y estabilidad democráticos: en primer lugar, por el sistema electoral que facilita tanto la mayoría de un solo partido como la fragmentación. En segundo lugar y en defecto de mayoría inicial surgida del proceso electoral, las coaliciones entre dos o más entidades políticas con representación en el pleno para la elección del Alcalde, o bien

²⁴⁶ Autores citados en ALCÁNTARA SÁEZ, M., SANCHEZ LÓPEZ, F.: "Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo", en Materiales Docentes, 2007, pág. 7. <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>.

²⁴⁷ Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, pp. 92 a 102.

²⁴⁸ Preámbulo del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

mediante coaliciones cambiantes en el pleno cuando es elegido en minoría en el supuesto de ser el cabeza de la lista más votada. En este esquema, se limita el pleno a funciones de control, en detrimento del papel de gestión a favor del órgano ejecutivo.

En este escenario una parte de los concejales desempeñará la función de gobierno de la mayoría, unipartidista o de coalición, y por otra parte el resto ejercerá la función de oposición, que básicamente se centra en las comisiones informativas y a las funciones de control a través de la presentación de mociones e interpelaciones incluidas las diseñadas para supuestos excepcionales como la iniciativa de la moción de censura y aprobar o rechazar una cuestión de confianza presentada por el Alcalde. Sin embargo para determinados sectores este papel es insuficiente en tanto que *"la efectividad del control político desempeñado por el pleno en el juego de mayoría- minoría queda reducida un ritual simbólico, mociones interpelaciones. En cuanto a las instituciones de control político procedentes de los sistemas de gobierno parlamentario y para la integración del conflicto, por ejemplo, la moción de censura actúa de hecho como una mera alteración de la mayoría personalizada en el cambio de la alcaldía mediante una coalición alternativa y por razones de oportunidad con independencia del apoyo de concejales tráfugas o meros disidentes en el seno de los grupos políticos municipales. Mientras que la cuestión de confianza, vinculada a supuestos tasado del artículo 197 de la Ley Orgánica del régimen electoral General, actúa como mecanismo desbloqueador, por ejemplo para aprobar el presupuesto."*²⁴⁹

De este modo, las dinámicas de desenvolvimiento no son de cooperación sino de competición, incluso cuando hay equipos de gobierno en coalición. Debiendo tenerse en cuenta en todo ello, el número de actores en presencia para el juego mayorías minorías/ gobierno- oposición depende del número de concejales existentes, que depende a su vez de la escala de población del municipio en cuestión. Siendo por tanto estas variables esenciales que condicionan el juego y rendimiento democrático y el ejercicio del control político en el seno de la institución.

Así pues, por todo lo expuesto, parece que el sistema correspondiente a un parlamentarismo, y en concreto un parlamentarismo racionalizado con claro refuerzo del poder ejecutivo, es el sistema implantado en el modelo español, y hacia el que evolucionan los gobiernos locales, y es en la media en que sus elementos se configuran como tales se va a poder hablar de auténticos gobiernos, y del desarrollo en los mismos

²⁴⁹ MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en Política y Sociedad, Vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 49 y ss.

de auténticas formas de control democráticos, que hacen de los mismos expresión de la legitimidad democrática que preside y debe presidir todo el sistema.

8.2 Las bases iniciales.

En el sistema español, la configuración del gobierno local en cuanto a la forma de gobierno tal y como ha sido definida en el apartado anterior, arranca de la herencia institucional del siglo XIX, que configura el ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio integrado por el alcalde y los concejales. El alcalde parece como un órgano dotado de grandes atribuciones, órgano unipersonal ejecutivo por excelencia que incluso es a la vez representante o delegado del gobierno.

A partir de La Restauración, con la Ley Municipal de 1877 aparece además de los órganos anteriores un órgano colegiado de carácter permanente y ejecutivo para hacer ejecutar los acuerdos municipales: es la comisión ejecutiva, elegida por el ayuntamiento pleno. Este órgano, con las debidas distancias y cautelas, constituye el germen de la actual junta de gobierno local.

Con el Estatuto Municipal de 1924, aprobado en la etapa de la Dictadura de Primo de Rivera, y seguidamente con la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 de la II República, se mantiene la estructura anterior sin grandes cambios significativos.

El siguiente paso en la evolución de la configuración de la forma de gobierno en el ámbito local se produce con la Ley de régimen Local de 1955, que se mantendrá hasta la transición. Esta continúa manteniendo el esquema anterior, pero regula la obligatoriedad de la comisión permanente a partir de un determinado nivel de población. Del mismo modo potencia la posición del órgano unipersonal del alcalde: éste es nombrado por el gobierno central, bien por el Ministro de la Gobernación o por el gobernador civil según el nivel de población del municipio, por lo cual no estaba sometido a la limitación temporal del mandato, despegándose de la acción programática de los concejales, cuyo mandato era por seis años, renovándose al cincuenta por ciento cada tres años, siendo elegidos por sufragio articulado, neocensitario y según los tercios de representación establecidos: familiar, sindical y corporativo.

La Constitución Española de 1978 mantiene el modelo colegiado- representativo, pero ya mediante cauces de legitimación democráticos, estableciendo que el gobierno y

administración de los municipios corresponden a los ayuntamientos integrados por el alcalde y los concejales, disponiendo en su artículo 140 que el alcalde será elegido por los concejales y los vecinos; configuración que en esencia se mantiene hasta la actualidad.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, desarrolla el sistema de gobierno local consagrado constitucionalmente; ley ésta que se mantiene vigente hasta la actualidad con múltiples reformas en la que sea asienta la evolución posterior del gobierno local, y con ella la de la forma de gobierno local. Asimismo ha de destacarse su normativa de desarrollo con los Reglamentos, especialmente el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, por cuanto contiene las normas específicas de funcionamiento y la interacción entre los órganos que componen el gobierno local. Con esta Ley de Bases puede decirse en cuanto a la forma de gobierno local se configura *"como un modelo de organización híbrido al insertar una arquitectura democrática en un esquema organizativo de corte corporativo, según reconoce el Libro Blanco para la reforma del gobierno Local (MAP, 2005 b: 92). También considera que la forma de gobierno respondía quizás a un modelo excesivamente corporativo, y que las sucesivas reformas de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, que serán analizadas a lo largo de este apartado, han clarificado la distribución intraorgánica de funciones entre el pleno y el alcalde, así como la quiebre del modelo organizativo uniforme con la regulación del régimen de municipios de gran población."*²⁵⁰

La conceptualización de la forma de gobierno local en el sistema español dentro de un modelo concreto no es fácil por cuanto presenta componentes fuertemente arraigado de dos tipos ideales: el modelo monista, de consejo o asambleario, y el dualista el parlamentario. Para Scarciglia²⁵¹, *"en la práctica sucede que la transformación de ambas formas de gobierno y la hibridación de una con rasgos característicos de la otra, y viceversa hace difícil la total aplicación al gobierno local de esta clasificación o de sus variantes sin tener en cuenta otros factores significativos del ordenamiento de los distintos países que convierten a las formas de gobierno vigentes en sustancialmente mixtas"*. No obstante, si los sistemas de gobierno se configuran sobre el modelo de la separación de poderes, la regla general es la distinción entre una asamblea local el pleno,

²⁵⁰ MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en Política y Sociedad, Vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 49 y ss.

²⁵¹ SCARCIGLIA, R.: "La forma de gobierno local y la circulación de los modelos en la Europa centro-oriental", en FONT I LLOVET, T. (Dir.), Anuario del Gobierno Local 2001, Madrid, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, pp. 271-287.

que representa un papel de órgano legislativo, y un ejecutivo, elegido al mismo tiempo, que, es monocrático, el alcalde. Por ello tampoco son asimilables a las características y variedades de los sistemas de gobierno en otros niveles territoriales superiores.

Precisamente, una de las características esenciales de nuestra forma de gobierno local, como es el de ejecutivo monocrático y las atribuciones conferidas, como la del alcalde fuerte, es la que aparece como elemento fundamental en modelos comparados coincidentes como la del Goldsmith o Newton (1997), alcalde comisionado ejecutivo, y la de Mouritzen y Svava (2002), alcalde fuerte. Igualmente, Caciagli (2002:9), partiendo del modelo de administración local colegiada, basado en el reparto de competencias entre el pleno y el alcalde, lo califica como un modelo híbrido del semipresidencialismo, que se manifiesta en el sistema de elección del alcalde de segundo grado por los concejales y en su rol reforzado por la legislación y la práctica política.²⁵²

A pesar de ello, en la consideración del sistema de gobierno local en español han de tenerse en cuenta una diversidad de factores dado que la configuración de la separación de poderes entre el ejecutivo y el pleno se materializa en una gradación de los papeles que se sitúa entre a los modelos presidencialista y parlamentario, y que además convive con el modelo colegiado- representativo de la Constitución Española de 1978 en su conformación inicial y la incorporación de características de los dos sistemas de gobierno contenidos en la legislación de normalización local, Ley 7/1985 de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. En este sentido aparecen elementos del semipresidencialismo referido al papel y funciones del alcalde y por otro la parlamentarización en la que se inserta papel del pleno en sus funciones de control al ejecutivo manifestado como expresión máxima en las instituciones de la moción de censura y la cuestión de confianza.

La evolución de la forma de gobierno en el ámbito local, configurada inicialmente, como el reparto de competencias entre pleno y alcalde con el reforzamiento del papel de éste será analizada a lo largo del presente apartado, y que nos permitirá conocer el desarrollo hacia formas de gobierno más institucionalizadas a partir de la inicialmente configurada, más cercana al modelo colegiado asambleario, como se ha señalado con anterioridad.

Como se ha dicho, la organización inicial heredada del franquismo mantenía muchos elementos propios del carácter corporativo en el que los gobiernos locales se hallaban basados.

²⁵² Autores citados en MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en Política y sociedad, vol. 47, núm. 3, 2010, pág. 45.

Así el rasgo más significativo lo constituye el que su órgano representativo, el pleno de la corporación, expresión de la soberanía popular en tanto que está compuesto por concejales elegidos directamente en las urnas dentro del marco del proceso electoral local, contara con funciones de carácter ejecutivo o facultades de gobierno en una especie de gobierno de concentración. El pleno retiene junto a las competencias de control competencias ejecutivas.

El carácter corporativo presenta más manifestaciones como la doble presidencia por el alcalde del órgano deliberante y ejecutivo, desdibujando la existencia de una separación de poderes que todo gobierno considerado en el pleno sentido y concepto del mismo debiera tener: es decir, un gobierno conformado con la existencia de un órgano deliberativo y de producción de las grandes decisiones normativas que enmarcan las estrategias políticas, y un ejecutivo que desarrolla las mismas con el margen de actuación y desarrollo que sus funciones ejecutivas y de gestión le confieren. Y asimismo esa separación de poderes permite al órgano deliberativo realizar sus funciones de control, concentrándose en las mismas con la existencia de órganos y estructura dentro del mismo para ello, con la debida independencia que las mismas requieren. De este modo, se producen a través de la existencia de poderes diferenciados la existencia de uno de los rasgos fundamentales de los auténticos gobiernos cual es la del control y la de la especialidad de las funciones, carentes por tanto desde el punto de vista que la ausencia de dicha separación presenta en la configuración de corte corporativo.

Igualmente otro rasgo corporativo se manifestaba en la imposibilidad de que el alcalde pudiera formar libremente su equipo, que, obligatoriamente debe estar integrado por concejales electos, afectando indudablemente a la existencia de un poder ejecutivo auténtico, con plenas facultades en materia de gobierno y gestión, dotado de la posibilidad de la existencia de órganos que le faculden en dicha función netamente ejecutiva, por la que podrá ser controlado por la oposición y por la que finalmente tendrá que rendir cuentas ante sus lectores, la ciudadanía local, haciendo posible un auténtico control político, correctamente configurado por cuanto las funciones ejecutivas están correctamente definidas y delimitadas, y puede y debe rendir cuentas de su gestión. Así un auténtico presidente puede nombrar libremente a los miembros de su equipo, sin embargo el alcalde está limitado a hacerlo entre los concejales electos.

Esta particularidad del gobierno local, en la que se desdibujan los ejes fundamentales de la separación de poderes *"no ha sido motivada convincentemente y, en cierta medida supone una continuidad de la normativa preconstitucional a la que se sobrepuso la*

*representatividad de alcaldes y concejales en una extraña combinación de pluralismo político y marco corporativo*²⁵³

*Esta confusión de poderes "ha oscurecido el hecho trascendental de que en las democracias contemporáneas el juego político se desarrolla entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición y, por tanto el control no es del pleno o por el pleno sino en el pleno. Este juego de preposiciones supone asumir que entre el pleno y el alcalde no hay una jerarquía de legitimidad sino una separación de funciones, en coherencia con esta idea, el sistema planteado en términos corporativos no favorece el control político de las minorías, en tanto que las mismas son también participantes de las decisiones de gestión en gran medida, y por tanto implicadas en la toma de decisiones que debería controlar. Por tanto esta conformación corporativa queda muy alejada de una auténtica función de gobierno a nivel local donde el alcalde no debe ser un comisario del pleno, sino un poder cuyas atribuciones vienen recogidas en la ley, y el Pleno desarrolla una auténtica función de control, un foro de debate político y netamente político y no de gestión donde se discuten las grandes estrategias políticas del municipio o de la ciudad"*²⁵⁴.

En este modelo pues, se atribuyen al pleno de la corporación importantes materias de gestión, pero estas no presentan ninguna relevancia política programática, lo cual lleva a pensar que se dificulta seriamente la función de la oposición, que indudablemente no puede centrarse en materias de gestión. Así, desde esta perspectiva podría afirmarse que no existe un auténtico juego parlamentario gobierno- oposición precisamente por esta mezcla de funciones ejecutivas en la cámara de representación, que llevaría los miembros de la oposición a estar más pendientes del cumplimiento de la legalidad en estas materias, que a presentar auténticas alternativas políticas a la acción programática del gobierno; y por parte de la presidencia la acción se centraría más en asegurarse la consecución de la mayoría para poder adoptar estas decisiones de gestión que dependen del voto mayoritario de la cámara de representación

Otros rasgo del gobierno corporativo que La ley 7/1985 conforma en su versión inicial es la configuración de la comisión permanente, que reproducía el pleno, ello era así porque de este modo se garantizaba la representatividad del municipio, en vez de propiciar la configuración de un auténtico órgano colegiado ejecutivo de gobierno, integrado por el alcalde y los concejales por él designados, como un consejo de ministros, o consejo de

²⁵³ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 108.

²⁵⁴ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 108.

gobierno de los sistemas parlamentarios puros, evitando que el gobierno quede condicionado a la convocatoria del pleno para tomar decisiones de trámite. De este modo la comisión permanente no era un órgano de asistencia al alcalde, sino un pleno reducido, negándose así la configuración de un auténtico gobierno local, pues realmente el pleno era el que tomaba la mayoría de las decisiones de gestión.

Otro de los rasgos de gobierno corporativo estaba en la competencia residual, que se hallaba en el pleno, como *inherent powers*, justificado por su el carácter representativo lo cual determina que las competencias residuales no atribuidas expresamente a cualquier otro órgano se consideren asignadas al pleno de la corporación como órgano en el que reside la soberanía y representatividad del municipio, si bien a través de la técnica de la delegación plenaria podría el pleno atribuir las al alcalde.

Ello pone de manifiesto en el sistema corporativo la posición de subordinación del alcalde al pleno, y además la posibilidad de que otras competencias que sucesivamente pudieran ir asignando el Estado o las comunidades autónomas fueran asumidas también por el pleno de la corporación en virtud de dicho mecanismo de la cláusula residual. De este modo se negaba desde el punto de vista corporativista lo que J. Locke llama poder de prerrogativa, entendida como la capacidad del gobierno para poder dar respuesta a la coyuntura en las situaciones imprevistas o sobrevenidas.

El alcalde no dispone pues, desde la posición corporativista *"de un poder propio, no derivado de una autorización, en consonancia con un pleno con competencias de gestión, donde no existe una clara separación de poderes que no responda a una jerarquía de legitimidades sino a una separación funcional auténtica que debe tener como base la relación entre el gobierno y la oposición, juego que debe darse necesariamente en un auténtico gobierno para el correcto cumplimiento de sus auténticas funciones políticas democráticas. No existiendo un equipo de gobierno sólido y homogéneo que de una solución rápida y que no haga falta esperar un mes o tres meses a que se reúna el pleno para tomar decisiones que en la mayoría de los casos según el esquema competencial atribuido son en su inmensa mayoría de trámite."*²⁵⁵

Finalmente el régimen de convocatoria de sesiones también es otro rasgo, en los cuales se establecía un sistema mínimo de un pleno cada tres meses, negando la naturaleza de control, y con escasa posibilidades de plenos extraordinarios, y sin deslindar los acuerdos de los actos de control y con una debilidad de las comisiones informativas.

²⁵⁵ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 110.

En definitiva resulta clara la configuración inicial de los gobiernos locales desde el modelo corporativista, modelo éste basado en tradiciones legislativas. Ello significa un gobierno colectivo a través de representantes elegidos con prioridad para la gestión de servicios públicos, siendo por ello una administración corporativa más que un auténtico gobierno. Lo prioritario es la función de representación para la gestión, y ésta representación que tiene reflejo en todos los órganos que integran el ayuntamiento. No existe por tanto una auténtica función de gobierno, ni diferenciación de funciones, ni auténtica división de poderes y por tanto tampoco una auténtica dinámica parlamentaria basada en el juego de mayorías minorías, en perjuicio de la función de control, y juego democrático, que fundamentalmente deben representar una posición fundamental para que pueda hablarse de un auténtico gobierno. Ello tiene lógicamente repercusión en el desenvolvimiento de las funciones de control, y por tanto en el papel en el que se mueve la moción de censura.

En este modelo la moción de censura no existe aún, pues será uno de los avances introducidos en la reforma hacia la parlamentarización que las posteriores reformas legislativas implican, sin embargo, algunos rasgos de este modelo permanecerán vigentes muchas veces legislativamente, y otras subyacentes como valores o idiosincrasia dentro de estas administraciones condicionando claramente el ámbito y el terreno y la mentalidad en la que las auténticas funciones de control, gobierno y juego político entre mayorías y minorías.

Igualmente cabría pensar que este carácter podría deberse a la desconfianza y dotar de mayor estabilidad a los gobiernos locales, aun en detrimento de su propio carácter de gobierno auténtico situado al mismo nivel institucional y de rendimiento democrático que el resto de los niveles de gobierno en el sistema español.

El avance hacia un modelo que vaya fortaleciendo el gobierno local, y configurándolo como un auténtico gobierno, no se hace esperar, a medida que se van cuestionando las características del modelo implantado con la ley 7/1985, que exigen una adaptación a las demandas que la dinámica de las propias corporaciones exigen, así como a las características que debe tener de base para ejercer una auténtica función de gobierno que de respuesta a las demandas que se van planteando.

En ello también influye el avance en la madurez democrática de todas las instituciones, así como una pérdida quizás del temor a la inestabilidad de los gobiernos locales. Así posteriormente asistiremos a las reformas operadas a finales de los años 90 en lo que podría denominarse el fortalecimiento del gobierno local, precisamente en la que tiene

cabida el surgimiento y la implantación de la moción de censura en el marco de medidas de control al gobierno local.

8.3 El reforzamiento del gobierno local. El pacto local

En la década de los noventa del siglo XX, se produce un proceso de revisión y replanteamiento de la configuración de las entidades locales, tanto por sectores políticos, como por sectores doctrinales y otras tendencias de marcado carácter asociativo.

Todo ello fue propiciado, por las tendencias europeas que daban mayor protagonismo tanto político como institucional a las entidades locales, siendo claro exponente de ello la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988. Igualmente, influyeron en el proceso la observación de determinadas disfunciones que se ponían de manifiesto en la estabilidad política, organización, funcionamiento y financiación de las entidades locales que cada vez desempeñaban un papel más amplio en la satisfacción de demandas ciudadanas y en la prestación de servicios públicos y que reclamaban una nueva regulación adaptada a las circunstancias. Ello propició las fuertes demandas través de fundamentalmente la Federación Española de Municipios y Provincias, como órgano asociativo más importante de representación y canalización de demandas de las entidades locales españolas.

Todo este proceso dio lugar al llamado "Pacto Local", que dio lugar a importantes reformas legislativas y a medidas administrativas e iniciativas políticas con la finalidad de mejorar la posición del gobierno local con dos objetivos prioritarios: redefinir el ámbito competencial de la administración local y el de mejorar su posición institucional respecto de los otros niveles de gobierno, afianzando la autonomía local. Ello abarcaba importantes aspectos:

- Sectores de la actividad pública cuya regulación está atribuida al Estado, tales como tráfico, seguridad vial, consumo, educación empleo, medio ambiente, seguridad ciudadana, protección civil, administración de justicia turismo y vivienda.
- Organización de las instituciones generales del estado, donde la función legislativa también corresponde al propio Estado. Aquí se incluía la reforma de la Ley Orgánica del tribunal constitucional para incluir una vía procesal específica para la defensa de la autonomía local.

- Materias de competencia autonómica, tales como consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transporte, turismo y vivienda.

El proceso culminó el 21 de abril de 1999 con la adopción por el gobierno del acuerdo conocido como “Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local”, que dio lugar a varias iniciativas y reformas legislativas.

En primer lugar ha de destacarse la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de septiembre del Tribunal Constitucional para permitir el acceso directo al Tribunal constitucional de las entidades locales a efectos de impugnar leyes del Estado o de las comunidades autónomas lesivas del principio de autonomía local, es lo que se dio en llamar el “conflicto en defensa de la autonomía local”, regulado en los artículos 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional las entidades locales se encuentran legitimadas para impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional las normas que pudieran vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local. Ello supone un claro reforzamiento de la autonomía local, al no tener que depender para su impugnación de los restantes niveles de gobierno, y asimismo las sitúa al mismo nivel que los mismos en su posición de defensa de su ámbito competencial.

En segundo lugar cabe destacar la ley Orgánica 8/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, especialmente importante para nuestro objeto de estudio y análisis, dado que introduce en el ámbito político local la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos como la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, ordenanzas fiscales de planeamiento municipal, así como una nueva regulación de las mociones de censura destinadas a desbloquear crisis institucionales. Que de este modo introduce mecanismos de control parlamentarios en el seno de los órganos representativos de las entidades locales iniciando el cauce hacia la parlamentarización de los gobiernos locales por la vía de los controles aplicables y ejercibles por los mismos, despegando ya del sistema asambleario inicialmente concebido para las mismas. Ello sin duda supone un avance significativo, y que representa especial trascendencia en cuanto se refiere directamente al objeto de este trabajo de investigación.

Finalmente, la Ley 11/199 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, se contienen diversas reformas referidas a la forma de gobierno municipal y aspectos

organizativos municipales, como el refuerzo de las funciones del Alcalde, como seguidamente se analizará, iniciando la senda de transformación, junto a la ya mencionada reforma de la Ley Orgánica del régimen electoral general con la introducción de la moción de censura y cuestión de confianza, de las entidades locales desde un sistema asambleario inicial, a un sistema donde las funciones ejecutivas se van concentrando ya en los órganos de gobierno, en este caso especialmente en la figura del alcalde, y se va perfilando el órgano representativo el pleno de la corporación, como un órgano de corte parlamentario con inicio de funciones normativas y fundamentalmente de control. Ello posibilita el inicio del planteamiento de los gobiernos locales como auténticos gobiernos, con una reproducción en cuanto a su estructura a los gobiernos de corte parlamentario, del Estado y de las comunidades autónomas en el sistema espalo, en el que la función de control juega un papel fundamental en torno a la legitimidad de los mismos y a su funcionamiento democrático.

8.4 La forma de gobierno en el ámbito municipal: las premisas básicas introducidas por las reformas de 1999 y 2003

El cuestionamiento o posicionamiento en torno a la forma de gobierno resulta fundamental para el análisis de las características de las entidades locales, pues en buena medida esa forma de gobierno representa un marco en el cual se desarrolla el gobierno local y en el que se proyectan esas complejas relaciones al interior de este espacio político.

Resulta muy discutible poder hablar de una forma de gobierno en el ámbito municipal antes de la reforma de 2003, pues con anterioridad a la misma no podría hablarse propiamente de gobierno municipal. Ciertamente, antes de esta reforma había distintas modalidades de gobierno municipal en función del tamaño poblacional de cada municipio. En efecto, el municipio en régimen de concejo abierto nada tenía que ver con el resto. En el caso de los municipios de más de cien habitantes hasta doscientos cincuenta el sistema electoral es diferente a los de población superior. Y asimismo había que establecer la distinción entre aquellos municipios que tenían más o menos de cinco mil habitantes. Por otra parte, las ciudades de Madrid y Barcelona disponían de un régimen peculiar.²⁵⁶

²⁵⁶ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004.

Pues bien la situación descrita sigue perviviendo salvo en lo que afecta a los municipios de gran población. Así, en relación con la pluralidad de formas de gobierno en el ámbito local, lo que significan las medidas del 2003 para la reforma del gobierno local será introducir un nuevo tipo o modalidad de forma de gobierno local, que constituye ciertamente un avance en el ámbito y aspecto al que nos referimos, en aquellos municipios que el texto normativo califica de gran población, y que según el nuevo artículo 121 LBRL serían los siguientes²⁵⁷:

- Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los dos últimos casos, la aplicación del régimen de municipios de gran población quedará condicionada a que así lo decidan las asambleas legislativas de las comunidades autónomas a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

Lo que realmente se ha hecho no es otra cosa que estratificar en niveles una realidad que antes se contemplaba de modo homogéneo, así aparecen dos grandes bloques de poblaciones según el número de habitantes: esto es, municipios de régimen común y municipios de régimen especial o de gran población²⁵⁸.

Así la implantación de esta nueva forma de gobierno local, que supone un avance en la implantación del sistema parlamentario local, solo se efectúa de forma preceptiva para un reducido número de localidades españolas a las que se les aplican en su plenitud un nuevo modelo orgánico funcional, estableciéndose para los demás municipios una especie de derecho de opción al que voluntariamente pueden sumarse, aunque siempre con el consentimiento de la asamblea legislativa.

De este modo, la Ley apenas modificaba en nada la forma de gobierno definida a través de la reforma de 1999.

²⁵⁷ AA.VV (BALLESTEROS FERNANDEZ, A. Coord.): "Modernización del Gobierno Local. Comentarios a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre", Madrid, El Consultor, 2004, pp. 195 a 201.

²⁵⁸ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004.

En la base de la reforma de 1999 se encontraba el cuestionamiento de una serie de rasgos configurados en la base del sistema corporativo inicialmente prefigurado con la ley 7/1985 en sus inicios y que han sido analizados con anterioridad:

Se plantea pues, sobre la base de que debido a la toma de conciencia del carácter de las entidades locales consideradas no como meros agentes gestores sino como auténticos entes políticos democráticos que deben configurarse como auténticos gobiernos se exige una función de gobierno consistente con potencialidad para desarrollar iniciativas y políticas que encuentre su confrontación política en una oposición igualmente sólida en condiciones de presentar alternativas. En definitiva, se está demandando la necesidad de configurar a las entidades locales como auténticos gobiernos, en los que se de el auténtico juego político que el sistema democráticos establece, y para ello se basan en el cuestionamiento de una serie de rasgos analizados con anterioridad con ocasión del análisis del sistema corporativo en el que estos entes estaban basados inicialmente para configurarlos auténticamente como gobiernos democráticos:

Así, por lo que se refiere al primero de los rasgos, la existencia de un pleno con competencias en materia de gestión, que ponga de manifiesto la división de poderes que debiera haber para hablar de una auténtica función de gobierno, se pone de manifiesto que el mismo debe configurarse como un auténtico órgano deliberativo y de control, perdiendo competencias en materia de gestión a favor de los órganos ejecutivos, fundamentalmente del alcalde, y ganando en competencias de control y deliberación.

Así, la reforma del gobierno local operada por la Ley 11/1999 sienta las bases de una especialización de los poderes locales. Así, respecto del poder ejecutivo, refuerza la posición ejecutiva del alcalde atribuyéndole un mayor número de competencias para facilitar el gobierno del municipio. Por otra parte, en cuanto a la cámara de representación, se incrementan las funciones de control político, con la creación de una parte específica del pleno destinada al control político; asimismo se refuerza la posición del pleno con un incremento del número de plenos ordinarios y la garantía de convocatoria de plenos extraordinarios que pueden solicitar la cuarta parte de concejales para tratar específicamente un asunto que se considere de importancia política por parte de la oposición.

Esto supone un avance respecto de la posición corporativista inicial de los gobiernos locales, hacia una forma de gobierno con una clara diferenciación de las posiciones ejecutivas y de control. *"Estas medidas pretenden equilibrar control político y agilidad en la decisión conciliando un alcalde fuerte con un pleno donde la oposición disponga de*

cauces suficientes para pedir responsabilidades al gobierno. Las competencias que gana el alcalde las pierde el pleno porque se entiende que carece de sentido reunirlo para tomar decisiones que, en nada afectan al pluralismo político y que, sin embargo demoran innecesariamente la gestión del ayuntamiento. La pérdida de estas competencias se compensa reservando al pleno como un órgano de control donde se traten las cuestiones más decisivas para el futuro de la ciudad, en una suerte de parlamentarización de la política local, alejándose de los rasgos corporativos.” ²⁵⁹

No obstante este avance importante, el sesgo corporativista continua presente y se pone de manifiesto en la presidencia por el alcalde del órgano deliberante y ejecutivo y en la imposibilidad de que el alcalde pueda formar libremente su equipo que, obligatoriamente debe estar integrado por concejales electos. Del mismo modo el pleno sigue teniendo importantes competencias ejecutivas.

La Ley 11/1999 fortalece las posibilidades de control político de las minorías en la misma medida que les sustrae competencias. *“Sin embargo esto llevaba a cuestionar en torno al debate que suscita esta reforma es si se menoscaba la democracia local con la pérdida de competencias del pleno si, en verdad las minorías ven menguada su capacidad de control al quedar privadas de participación en decisiones que ahora corresponden la alcalde. La cuestión pasa por conciliar agilidad en el gobierno y control político, en realidad se trata de la emergencia de una auténtica función de gobierno a nivel local donde el alcalde no es un mero comisario del pleno sino un poder cuyas atribuciones vienen expresamente recogidas en la ley.”* ²⁶⁰

Pese a todo lo anterior, que indudablemente constituye un avance, debe observarse que para la consideración del pleno como un auténtico parlamento, y por tanto la posibilidad de configuración de un auténtico modelo parlamentario para los gobiernos locales ha de tenerse en cuenta que los entes locales carecen de potestad legislativa, y por tanto el pleno no se presenta como un parlamento que legisle y el alcalde y su equipo de gobierno como un órgano de ejecución y desarrollo de esas decisiones legislativas. Pero ello no es óbice para configurar al pleno como un auténtico órgano de control y lugar donde debe desarrollarse el debate político, que si existe en los gobiernos locales de cara al planteamiento programático de las estrategias y proyectos de ámbito municipal. Por

²⁵⁹ ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, PÁG. 107.

²⁶⁰ ZAFRA VICTOR, M.: “Reflexiones sobre el gobierno local”, en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, PAG. 108.

ello, la conservación por parte del pleno de competencias de gestión supone un lastre para la configuración del mismo de un modo más cercano al modelo parlamentario y por ende de auténtico gobierno, pues le resta su capacidad de dedicarse a la auténtica función que en rigor debe tener, cual es la de control y la de proposición de iniciativas políticas, en un auténtico desarrollo del juego gobierno- oposición política.

Particular interés tiene la discusión sobre la comisión de gobierno que sustituía a la comisión permanente, que comienza a configurarse como un auténtico órgano ejecutivo, y que rechazaría los rasgos asamblearios del sistema anterior, en tanto que no se conforma como un órgano que reproduzca la representatividad del pleno, sino que comienza a configurarse como un auténtico órgano ejecutivo de un auténtico gobierno en pro eficacia y flexibilidad que debe exigirse a una administración moderna²⁶¹, en tanto que esta ya no es el reflejo de la representatividad plenaria, sino que es de elección por el alcalde, y que coadyuva a quien ha ganado la mayoría en unas elecciones libres pueda regir los destinos del municipio en la línea de sus propias opciones políticas e ideológicas, en pro del funcionamiento democrático. Dado que *"la política local debe discurrir por los cauces mayoría- minoría, y que quien gana unas elecciones no puede quedar cautivo de la convocatoria del pleno para tomar decisiones de trámite. No se resiente la democracia porque gobierne la mayoría siempre que la minoría cuente con posibilidades de control. Identificar democracia y régimen de asamblea es un error que ignora el sentido del pluralismo político. El ayuntamiento como corporación con supremacía del pleno y alcalde delegado, recuerda la concepción rousseauiana de la imposibilidad de representar la soberanía"*.²⁶²

Por lo que se refiere al elemento relativo a la competencia residual, supone un paso más de avance hacia auténticas posiciones de gobierno local por cuanto ésta deja de residir ya en el pleno, para atribuirse al alcalde *"en tanto que el alcalde debe disponer en el marco de la ley de un poder propio, no derivado de una autorización del pleno. La sustantividad de la función de gobierno no va en detrimento del pleno porque la competencia residual recaiga sobre materias que pudieran ser consideradas de menor trascendencia. Todo ello en pro de lo que J. Locke llama poder de prerrogativa, que supone la discrecionalidad del gobierno para atender a la coyuntura y a las situaciones imprevisibles, que no puede ser sacrificado en función de la expresión de la*

²⁶¹ JIMENEZ ASENSIO, R: "La forma de gobierno local. ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)", Barcelona, Anuario del gobierno Local 1999-2000, Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Local, 2001.

²⁶² ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 109.

*representatividad de del pleno, que no debe primar frente a la opción de gobierno o prerrogativa de gobierno.*²⁶³

Hay pues un cambio de paradigma, que pasa de primar la representatividad en pro del interés colectivo que la perspectiva asamblearia representa, en pro de una auténtica función de gobierno, con un juego que se desarrollo entre mayorías y minorías cada una con su función respectiva, en lo que debe ser el juego de una auténtico gobierno o sistema de gobierno. Todo lo cual supone el avance entre dos formas de entender el gobierno local, una corporativa con predominio de lo representativo con amplias atribuciones del pleno como representante de la colectividad y la otra más cercana al parlamentarismo racionalizado donde el pleno y alcalde tienen una clara división de poderes, teniendo el órgano de gobierno funciones ejecutivas y el pleno fundamentalmente funciones deliberativas, de control.

Como es sabido, con la reforma de 1999 se fortalecieron las competencias del Alcalde, al que se dotó de un perfil más ejecutivo y de carácter más presidencialista, sustrayéndole al pleno una serie de atribuciones que tenían una naturaleza claramente ejecutiva²⁶⁴. Aún así se observan defectos en la parlamentarización de las entidades locales: así, se produce cierta confusión de funciones ejecutivas y propiamente parlamentarias en el pleno de la corporación, pues éste seguía disponiendo, lo que no cambia con la reforma de 2003, de facultades ejecutivas, lo que no es acorde dentro de un auténtico sistema parlamentario. Además otro aspecto que revela esta mezcolanza de funciones ejecutivas y propiamente parlamentarias se concreta en la posibilidad de delegación de algunas competencias en el Alcalde o en la comisión de gobierno, ello da lugar a un ejecutivo variable en cuanto a sus competencias y dimensión según las competencias que le fueran delegadas por el propio pleno.

La reforma de 1999 reducía los perfiles asamblearios del pleno de las entidades locales, propiciando por tanto una cierta parlamentarización, y reforzaba las competencias ejecutivas del Alcalde, con vagos perfiles presidencialistas, aunque la tendencia era el reforzamiento del carácter parlamentario lo que se logra más significativamente con introducción, de la cuestión de confianza en el espacio local.

²⁶³ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 108.

²⁶⁴ JIMENEZ ASENSIO, R: "La forma de gobierno local. ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)", Barcelona, Anuario del gobierno Local 1999-2000, Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Local, 2001.

Ese modelo, establecido con la Ley de 1999, es el que se aplica actualmente a los municipios no calificados como de gran población, por lo que para estos el proceso de parlamentarización se ha detenido aquí, con importantes limitaciones, pues a la hora de considerar esta configuración como auténticamente parlamentaria por los motivos antes señalados: no puede hablarse pues, de un auténtico parlamento en caso del pleno, y tampoco puede hablarse de un auténtico ejecutivo en el caso del alcalde y del gobierno local, en general: existe pues una confusión de funciones legislativas y ejecutivas, y existe asimismo una dependencia funcional entre los dos órganos.

En conclusión, la ley 11/1999 constituye una línea de progreso importante en la retirada de la visión o configuración corporativista de los entes locales y en la orientación de los cauces políticos locales hacia formas más próximas a la configuración de un auténtico gobierno en el que la relación mayoría- minoría adquiere protagonismo en su funcionamiento.

Sin embargo, la posición de la organización interna de los entes locales se encuentra aún lejos de la configuración como un auténtico gobierno, con rasgos y características de una auténtico parlamentarismo, que haga posible las funciones de desarrollo de un auténtico sistema de partidos, papel relacional mayoría minoría y ejercicio de las funciones de control por quienes las integran dentro de cauces auténticamente democráticos. De ahí que se deje un espacio abierto a reformas futuras, que no se producirán hasta la reforma de 2003, con la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

8.5 Los avances introducidos en el proceso de parlamentarización de los gobiernos locales por la reforma de 2003 para los municipios de "gran población"

La reforma llevada a cabo en 2003 constituye un nuevo avance en la línea marcada por la Ley 11/1999, como anteriormente se señaló, hacia cauces más propios de las funciones de un auténtico gobierno basado en la relación mayoría- minoría con abandono de importantes rasgos corporativistas, sin embargo puede anticiparse ya que este avance va a ser sólo para aquellas entidades que puedan considerarse como la Ley denomina entidades de gran población, dejando a aquellos entes locales que no tengan cabida en los mismos sometidos a la regulación establecida por la ley 11/1999, lo que contribuye argumentar en la idea de la diversidad existente en los gobiernos locales, y que sea, como se ha apuntado en otro apartado del presente trabajo, más apropiado hablar de

gobiernos locales que de gobierno local, debido precisamente a la falta de uniformidad en la regulación de un elenco de entidades que tienen en común su desenvolvimiento dentro del ámbito local. Sin embargo, para un sector de la doctrina, esto no es una cuestión criticable sino plausible, por cuanto implica *"la quiebra del rígido uniformismo en el modo y materia de entender la organización institucional de los municipios. Se puede decir por tanto que por fin nuestro legislador ha sido consciente de que en el espacio local conviven situaciones muy diversas y que las recetas homogéneas conducen, por lo común a la parálisis o a la ineficacia"*.²⁶⁵

Desde esta perspectiva, las líneas generales de la reforma 2003, en cuanto a aquellos aspectos que subyacen dentro del debate de la configuración de los gobiernos locales, y que van a sustentar las reformas concretas que en la misma se contienen, van a girar en torno a cuestiones muy relacionadas con el ejercicio auténtico de las funciones de gobierno y lo que ello representa:

Así, uno de los aspectos objeto del debate será la devaluación del pleno con respecto del papel y las funciones del alcalde. En la línea de planteamiento de *"si no se otorga demasiado poder a los órganos ejecutivos en detrimento de los de los grupos municipales que no están en él, si la oposición está bien regulada o no, es decir si tiene un auténtico papel, todo ello relacionado con la necesidad del establecimiento de un estatuto del concejal, la creación de una comisión de contratación, el derecho de los concejales a participar en los órganos rectores de los organismos y empresas públicas y una oficina presupuestaria, la creación de comisiones de investigación y que la iniciativa legislativa popular se debatiera en el pleno y no en la junta de gobierno local, como proponía el proyecto"*²⁶⁶. Todos estos puntos de debate presentan como denominador común el papel de las minorías y el auténtico control que por la oposición debe desempeñarse como papel fundamental, posibilitando al mismo tiempo el juego democrático que debe existir en un auténtico gobierno, pero posibilitando al mismo tiempo un gobierno ágil y eficaz que de respuesta y desempeño correctamente las funciones ejecutivas que le son encomendadas para dar satisfacción a los intereses y necesidades locales.

Igualmente, otro punto esencial, en cuanto a la importancia que representa para la configuración de un auténtico gobierno estriba en la posibilidad de incorporación de

²⁶⁵ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 3 y 4.

²⁶⁶ ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005, pág. 112.

miembros no electos a la junta de gobierno local, tal y como en el sistema parlamentario racionalizado está establecido, con la finalidad de dotar de un carácter más de auténtico gobierno a los entes locales.

Y otro punto en la misma línea se encuentra en el carácter facultativo de la presidencia del pleno por el alcalde, que era uno de los rasgos corporativistas, cuya eliminación podría representar un avance más hacia la parlamentarización.

Sin embargo el debate más profundo en cuanto a los temas subyacentes en la reforma, y que están en la base de la arena política, más que en la configuración jurídica que se realiza con la reforma está en el alcance de las bases del régimen local, es decir lo que en la regulación debía reservarse a la ley y cual a la potestad de autoorganización de los municipios, ello incide en el régimen competencial que ya ha sido tratado con anterioridad, pero también afecta a la forma de gobierno, por cuanto el reglamento orgánico municipal podía incidir en cierto modo en la forma de organización, pudiendo quedar sometido, en coherencia con el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, a la legislación tanto estatal como de las comunidades autónomas, en caso de que a las mismas se les reconociera capacidad en esta materia, y restando ámbito de independencia a las entidades locales.

Como valoración de la reforma operada por la ley de 2003, desde una perspectiva general, se debe acoger satisfactoriamente, en el texto de la Ley de reforma de 2003 la expresión "gobierno local", pues esta mera cuestión terminológica tiene consecuencias directas sobre nuestro objeto de estudio. Pues aunque el artículo 140 de la Constitución se refiera expresamente a que el gobierno y la administración del municipio lo ostenta el ayuntamiento y que estará formado por el Alcalde y por los concejales, ello no debe impedir que el legislador incorpore la posibilidad de que los no electos puedan formar parte, asimismo, del gobierno municipal cuando el Alcalde lo estime necesario.

Sin embargo, la incorporación de la forma parlamentaria de gobierno al ámbito municipal puede implicar también prever la posibilidad de que el gobierno municipal - nombrado y cesado por el Alcalde- incluya personas con un perfil político y/o gestor que no deben ser necesariamente concejales.

Así, por lo que se refiere al avance en la introducción en el modelo parlamentario en las entidades locales, o más bien en los gobiernos locales, la reforma de 2003 presenta dos

objetivos fundamentales²⁶⁷: en primer lugar, atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente. Y en segundo lugar, responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras.

Ambos objetivos inciden directamente en la forma de gobierno local, y más concretamente en lo que hemos llamado proceso de parlamentarización de las entidades locales o de los gobiernos locales: así se configura un ejecutivo fuerte con capacidad de gestión y más asimilado a un autentico consejo de gobierno por modificaciones que posteriormente se analizarán, y que adopta una forma análoga a los ejecutivos de los gobiernos centrales y autonómicos; y, por otro lado, se perfila un pleno o un legislativo o asamblea, que centra sus funciones tanto en el campo del debate sobre políticas de la ciudad como en el terreno del control del ejecutivo. Ello lleva de lleno a los dos elementos fundamentales a analizar: la parlamentarización de las entidades locales, y por otra parte, la configuración del poder ejecutivo, de tal manera que pueda determinarse su funcionamiento como un auténtico sistema parlamentario de gobierno.

Así cabe pensar, que *"la primera impresión que se tiene por tanto es que ya por fin la forma de gobierno local parece impregnarse del principio de separación de poderes en su dimensión de equilibrio o checks and balances y que adopta un diseño institucional que le sitúa próxima a la forma parlamentaria de gobierno. Sin embargo, en honor a la verdad no creo que haya sido precisamente esa construcción conceptual la que haya inspirado el modelo por el que apuesta el legislador, sin que todo apunta que el diseño institucional de la forma de gobierno en los municipios de gran población se ha elaborado basándose en criterios de funcionalidad en el comportamiento institucional de los distintos órganos municipales"*²⁶⁸. Ello alude claramente a una reforma que, aunque formalmente prefigura un cambio en la configuración del modelo organizativo, no supone un auténtico cambio del modelo hacia un autentico gobierno local, precisamente porque lo que subyace no es una conciencia auténtica de creación de un marco de gobierno para las entidades locales, sino más bien dar respuesta a una serie de necesidades funcionales demandadas por las entidades locales de mayor población.

²⁶⁷ Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Exposición de Motivos, dispositivo I.

²⁶⁸ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 5 y 6.

No obstante, lo anterior, con independencia de la intencionalidad que pudiera apreciarse en la actuación legislativa, y en los auténticos motivos de la ley, parece que se camina inevitablemente, por la propia evolución, necesidades y demandas de las entidades locales, hacia auténticos modelos de gobierno, toda vez que la impronta corporativa va poniendo de manifiesto sus carencias para dar respuesta a las necesidades que se plantean, así como también por la confianza que se va presentando como creciente en unas entidades planteadas inicialmente como corporativistas, quizá por un cierto temor a la implantación de formulas más democráticas y más de gobierno en el momento inicial de su andadura democrática.

Así pues, y desde esta línea de objetivos, procede examinar los principales rasgos que llevan a configurar los gobiernos locales de una forma más cercana a auténticos gobiernos dentro de la impronta de un parlamentarismo racionalizado, siguiendo el modelo del resto de los niveles de gobierno del Estado español, los gobiernos autonómicos y el gobierno central.

En primer lugar, cabe señalar que en materia de formación de listas, régimen electoral y nombramientos del Alcalde no se introducen cambios, puesto que todas estas cuestiones, así como las relativas a los mecanismos de ruptura de la confianza (moción de censura y cuestión de confianza) siguen rigiéndose por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Los cambios se realizan en la organización institucional y en el reparto funcional entre los distintos órganos que componen el gobierno local de los municipios de gran población, en su composición y, sobre todo, en sus competencias.

Cabe tratar en primer a la estructuración y funciones que se realiza respecto del pleno de la corporación: éste sigue estando presidido por el Alcalde, lo que supone rasgo de carácter asambleario y por tanto contrario a la parlamentarización, aunque se introduce la posibilidad de que éste pueda delegar exclusivamente la convocatoria y la presidencia del pleno en uno de los concejales, lo que constituiría un avance hacia la misma.

Un aspecto esencial, que se sitúan en la misma línea de conformación de los gobiernos parlamentarios se encuentra en que, se dotará de un Reglamento que tendrá naturaleza de orgánico. *"Así entre las funciones del pleno destaca esencialmente la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica, y es el propio texto de la ley el que enuncia de forma expresa sobre qué ámbitos se desplegarán los citados reglamentos orgánicos. Se puede decir por tanto que la ley ha previsto una reserva del reglamento orgánico para la regulación de determinadas materias, lo que supone una reserva*

*material a favor de un tipo de norma específica que requiere para ser aprobada mayoría absoluta.*²⁶⁹

Aunque esta medida resulta un avance, el hecho de que se permita que la regulación de la organización y funcionamiento del pleno en el reglamento orgánico municipal, supone un nuevo rasgo de confusión de funciones y por tanto y retraso o una medida en contra del proceso de parlamentarización.

El pleno dispondrá de comisiones que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el pleno, lo cual es incoherente con su propia denominación²⁷⁰. La ley define asimismo cuáles son las atribuciones de tales comisiones que se concretan en estudio²⁷¹, informe o consulta de los asuntos que se incluyan en el orden del día del pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde y de su equipo de gobierno, no obstante el control y fiscalización que con carácter superior y general le corresponde al pleno.

Por otra parte, la ley regula que el pleno dispondrá de un secretario general que lo será también de las comisiones²⁷². Entre las funciones de este secretario general cabe destacar aquí la redacción y custodia de las actas, la expedición de certificaciones y acuerdos, la asistencia al presidente, la comunicación, publicación y ejecución de los acuerdos plenarios, así como el asesoramiento leal al pleno y comisiones; en fin, unas funciones éstas que homologan a esta figura con la del letrado mayor del pleno de una cámara parlamentaria, pero a su vez con los letrados que prestan servicios en las distintas comisiones.

Otro rasgo de la *parlamentarización* del sistema puede hallarse en la facultad que se le otorga al pleno de delegar competencias a favor de las comisiones, que permitirán que determinados asuntos puedan conocerse sólo en comisiones sin tener que llegar al pleno.

En el plano funcional, el diseño que lleva a cabo el legislador, pretende configurar un órgano, que actúe de control del gobierno local o que sea foro de debate de los grandes

²⁶⁹ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 11.

²⁷⁰ Ciertamente, en opinión de J. Asensio, no deja de ser un tanto contradictorio con el esquema orgánico habitual de nuestros órganos parlamentarios que en el ámbito local el Pleno se organice a su vez en comisiones. Sin duda hubiese sido mucho más razonable que a este órgano se le denominara asamblea que en su caso se estructura en Pleno y en comisiones.

²⁷¹ Artículo 122.3 Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

²⁷² Artículo 122.5 Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

asuntos municipales²⁷³, en coherencia con esta idea la ley comienza a referirse a las funciones de control y de fiscalización de los órganos de gobierno, así como destaca la referencia a la moción de censura.

De todo lo anterior, puede afirmarse la tendencia de un avance en el proceso de parlamentarización de las entidades locales, aunque sólo para los municipios de gran población, dotando a estas entidades de una especie de asamblea o parlamento.

Sin embargo, pueden apreciarse aspectos que contravienen esta tendencia de parlamentarización, o cuestiones que podrían haberse regulado de otro modo que hubiera propiciado, en coherencia ese avance, una consideración más favorable del pleno de las entidades locales de un auténtico órgano parlamentario²⁷⁴:

Existe una confusión de funciones ejecutivas y parlamentarias en la figura del Alcalde, pues éste es el titular del poder ejecutivo, y al mismo tiempo preside el órgano que controla a éste.

Tampoco se ha dado el paso definitivo de implantar una asamblea como auténtico órgano deliberativo y de control del gobierno local, puesto que el pleno desempeña funciones que no son propiamente las deliberativas y de control, desempeñando algunas funciones ejecutivas.

Eh hecho de que se atribuya al pleno por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, la competencia de regular o establecer la estructura administrativa y departamental, así como la alta administración del municipio, contraviene la tendencia de configuración de un esquema de gobierno parlamentario al ámbito local, puesto que una vez más implica la confusión de competencias con el del ejecutivo.

En conclusión, la reforma institucional de 2003 supone un avance en la implantación de la forma parlamentaria de gobierno en los municipios de gran población²⁷⁵; pero aún así hay rasgos, como los señalados, que no hacen posible que se pueda hablar del pleno de las entidades locales como de un auténtico parlamento.

²⁷³ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004.

²⁷⁴ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004.

²⁷⁵ SAIZ ARNAIZ, A.: "La forma de gobierno de la Comunidad autónoma Vasca", IVAP, Oñate, 2ª ed., 1995, pp. 17 y ss.

8.6 Papel del poder ejecutivo configurado por la reforma de 2003 para los municipios de "gran población".

Por lo que se refiere al poder Ejecutivo, las peculiaridades que se analizan tienen que ver con el papel que el mismo juega dentro del entramado institucional de cara a las instituciones de control y a las relaciones con el proceso de parlamentarización.

Se configura así una especie gobierno parlamentario en el que el alcalde, sin embargo, sigue siendo una figura institucional preeminente, y por tanto, el presidente del gobierno local, pero se reconoce a favor de la junta de gobierno local una serie de competencias propias, que en la regulación anterior no tenía, puesto que sus competencias eran aquellas que le delegaban bien el alcalde, o el propio pleno de la corporación, de este modo se refuerza este órgano, y se refuerza el carácter de ejecutivo parlamentario del gobierno local, acercándose esta junta de gobierno local a la figura del consejo de gobierno en los gobiernos centrales y autonómicos, y lo configuran como un órgano colegiado esencial de colaboración en la gestión y en la función directiva de la política del ayuntamiento.

Además se contempla la posibilidad de la incorporación al gobierno local de personas que no tengan la condición de concejales, lo que refuerza el perfil de la junta de gobierno como órgano ejecutivo, y abre nuevas posibilidades para este órgano del gobierno local, en tanto en cuanto se apliquen y, con que intensidad, las posibilidades que el legislador abre.

También permite que tanto el alcalde como la junta de gobierno deleguen atribuciones en los órganos directivos. Lo que constituye un nuevo aspecto de acercamiento al un auténtico ejecutivo parlamentario.

En cuanto a las funciones o atribuciones competenciales del alcalde, cabe apreciar unas funciones esenciales del alcalde, que no son delegables ni en la junta de gobierno local ni en sus miembros o demás concejales, y que representan el contenido esencial de las funciones del alcalde como presidente del gobierno local de impronta parlamentaria, *"tales funciones configuran al Alcalde como la figura institucional preeminente del gobierno local, una suerte de canciller que supraordena frente al resto de los miembros de la junta de gobierno local."*²⁷⁶ Estas funciones son las siguientes:

²⁷⁶ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 14.

- Dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que en este campo ofrezca la junta de gobierno.
- Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad.
- Convocar y presidir las sesiones del pleno y de la junta de gobierno local y decidir los empates con voto de calidad.
- Nombrar y cesar a los tenientes de alcalde y a los presidentes de los distritos.
- Nombrar y cesar libremente a los miembros de la junta de gobierno ya sean estos concejales o personas que no ostentan tal condición.
- En el plano de la organización de la administración las competencias de desarrollo de lo establecido en el pleno corresponden al alcalde, aunque pueden ser delegadas en la junta de gobierno.

Sin embargo y pese a esta configuración de fortalecimiento del alcalde con definición clara de sus funciones y atribución de otras muchas de carácter ejecutivo con exclusividad, se observan rasgos corporativistas que son vestigios de la regulación anterior, tales como la ostentación de la jefatura de todo el personal, la jefatura de la policía municipal, más propias de una auténtica función de gobierno ejecutiva, y que por tanto según el esquema previsto deberían corresponder a la junta de gobierno local. Sin embargo, ello no es óbice para que las mismas puedan ser delegadas en este órgano, en alguno de sus miembros o en los demás concejales, coordinadores generales o directores generales.

Sin embargo, tal y como ya se adelantaba con anterioridad, la auténtica novedad en la regulación de las funciones ejecutivas se centra o se produce en la junta de gobierno local, que aparece ya como un auténtico órgano de gobierno de carácter colegiado propio de un sistema parlamentario, que coadyuva a las funciones de dirección política y de gobierno, con una serie de competencias propias además de las que le delegue el alcalde o el pleno de la corporación. Es dotación de competencias propias y exclusivas constituye una ruptura radical con la antigua comisión de gobierno y contribuye a su conformación como órgano dotado de unas atribuciones distintas de las del resto de órganos municipales.²⁷⁷

Del mismo modo llama la atención sobre el régimen propio de responsabilidad de la misma y de sus miembros, en coherencia con su carácter no ya de delegada del alcalde,

²⁷⁷ Artículo 127. 1, h) Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

que se define como responsabilidad solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión.

*Aquí resultaría muy interesante en este punto introducir la reflexión relativa a si "con esa regulación se podría estar apuntando a simples exigencias de mociones de reprobación o cabría deducir de ahí una posibilidad de depurar responsabilidades políticas individuales a través de una moción de censura dirigida contra un miembro de la junta de gobierno que no fuera el alcalde. Tal y como aparece recogido en el artículo 126.3 de la Ley de Bases del Régimen Local, la responsabilidad política solidaria de la junta de gobierno local ante el pleno lo es sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión. La Ley orgánica del régimen electoral general, como es sabido sólo regula la moción de censura del alcalde, pero los reglamentos orgánicos municipales podrían contemplar esa posibilidad de incorporar la moción de censura individual".*²⁷⁸

Otro rasgo esencial es la independencia de los miembros del gobierno, es decir de la junta de gobierno local, del órgano deliberativo o cámara representativa, en definitiva del pleno de la corporación, por cuanto se permite que el alcalde pueda nombrar aunque con ciertas limitaciones, como miembros de la junta de gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros excluido el alcalde²⁷⁹. Esta posibilidad configura a la junta de gobierno local como un órgano de naturaleza más gubernamental próxima a la estructura de gobierno del sistema parlamentario, en la que sus miembros pueden ser personas que no tengan la condición de miembros del órgano asambleario o parlamento. Ello significa especialización en la gestión y asunción de responsabilidades en sectores o ámbitos de la política local.

Los miembros de la junta de gobierno local que no ostentan la condición de concejales podrán asistir a las sesiones del pleno e incluso intervenir en los debates con voz pero sin voto, aunque su estatuto jurídico no se encuentra perfectamente definido existiendo importantes lagunas al respecto

Así pues, la junta de gobierno local tiene un perfil distinto a la antigua comisión de gobierno, en tanto que comisión de gobierno hace referencia a un órgano delegado, mientras que la junta de gobierno local se asimila ya a un órgano que no es delegado del principal sino que se configura como independiente con auténticas funciones, como es el

²⁷⁸ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 15 (nota al pie).

²⁷⁹ Artículo 126.2, párrafo 2º Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

caso, y que se adecua mejor a un auténtico sistema de gobierno. Igualmente esa diferenciación se pone de manifiesto también en que la misma tiene su propio secretario, que será un miembro de la misma, en clara reproducción del sistema parlamentario, sin embargo no se prescinde de los funcionarios de habilitación nacional por cuanto uno de ellos perteneciente a la escala de secretarios, se configurará como órgano de apoyo y asesoría al secretario del órgano de gobierno.

Otro rasgo que también configura a la junta como órgano de gobierno local es el hecho de que sus deliberaciones sean secretas y que a sus sesiones podrán asistir concejales no pertenecientes a la junta de gobierno, así como titulares de los órganos directivos cuando sean convocados por el alcalde. Todo ello también junto con la posibilidad que tiene la junta de gobierno de delegar en los tenientes de alcalde, en otros miembros de la junta, en otros concejales, en los secretarios generales u órganos similares algunas funciones tales como las enumeradas en el artículo 127.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril. Ello abre múltiples posibilidades en la evolución de esta institución en la medida en que se haga uso o no de las posibilidades previstas por la ley en su reforma.

En suma, puede decirse siguiendo a la doctrina mayoritaria que *"la reforma auspiciada por la ley de Modernización del gobierno Local de 2003 en relación con el poder ejecutivo de los municipios de gran población, aunque ofrece algunas zonas de sombra, presenta no obstante innumerables luces, sobre todo si se confronta con el sistema anterior. Se configura así una suerte de gobierno parlamentario en el que el alcalde, sin embargo, sigue siendo una figura institucional preeminente y, por tanto, presidente del gobierno local, pero se reconoce a favor de la junta de gobierno local una serie de ámbito de decisión como competencia propia, saliendo de esta institución claramente reforzada del nuevo diseño que se ha hecho del entramado institucional del ejecutivo de los municipios que se califican de gran población."*²⁸⁰

Este diseño institucional no es nada novedoso, pues reproduce la organización diseñada en la Ley del gobierno, Ley 50/1997, tanto en lo que concierne al presidente del gobierno como al gobierno como órgano colegiado en aras a homogeneizar la estructura del gobierno local de estos municipios de gran población a la existente en el gobierno central o a los gobiernos autonómicos.

²⁸⁰ JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 14.

En suma, puede decirse que en el terreno de la forma de gobierno, la reforma de 2003 constituye un avance más respecto de la ya iniciada en 1999, optándose definitivamente por aplicar la forma de gobierno parlamentaria al espacio institucional de los municipios de gran población²⁸¹. Ciertamente se trata de una aplicación corregida, tanto en la investidura del alcalde como en la aplicación de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Pero en el diseño del modelo orgánico funcional, el modelo matriz de la forma de gobierno estatal, así como el de las comunidades autónomas, ha servido de referente para la regulación.

Por tanto, el modelo parlamentario se arraiga y se disipan las dudas en cuanto a la implantación de un modelo con rasgos presidencialistas y que contemplara la elección directa del alcalde, apuntada ya por más de una tendencia política, y que supondría un cambio radical en la forma de gobierno establecida en la Ley 57/2003, pues afectaría al sistema electoral, a la configuración institucional y a la distribución funcional entre las instituciones. Habría que estudiar hasta qué punto una reforma de tal calado haría compatible muchas de las previsiones establecidas en el modelo que parece implantarse definitivamente (sistema electoral, moción de censura, cuestión de confianza, atribuciones propias del alcalde, de la junta de gobierno y el papel del pleno). De prosperar este mecanismo de elección directa del alcalde, se pasaría de una forma de gobierno parlamentaria a una forma de gobierno presidencialista, sin perjuicio de que incorporara elementos de un sistema parlamentario.

Por lo que se refiere a la aplicación de este esquema, que sin duda representa un avance en la parlamentarización de los gobiernos locales a pesar de cuestiones que no quedan resueltas a favor de la parlamentarización, a la totalidad de las entidades locales, es preciso mencionar que la propia exposición de motivos de la ley²⁸² anunciaba la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que pretende hacer extensivo este sistema a todos los municipios españoles, tendencia ésta que ha sido erradicada del planteamiento político y que hasta la fecha no ha surgido ninguna iniciativa tendente a tal plasmación.

No obstante, la aplicación al resto de las entidades locales, especialmente a aquellas que se encuentran muy próximas tanto en número de población, como en estructura a los municipios que pueden calificarse como de gran población, han adoptado, si bien con carácter potestativo, en gran medida muchos de los aspectos que se pueden adoptar vía

²⁸¹ HERRERO POMBO, C., "Algunas Novedades introducidas en la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, en El Consultor, núm. 10, mayo, 2000.

²⁸² Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local. Exposición de Motivos.

reglamento orgánico, o bien mediante otras normas organizativas internas. De tal manera que se apunta una tendencia creciente a la implantación del modelo, lo que pone de manifiesto la necesidad de extensión y configuración de un auténtico modelo de gobierno local para la mayoría de las entidades locales. Es decir, la existencia de entes locales dotados de la potestad de autogobierno exige la estructuración de las mismas como auténticos gobiernos racionales, dotados de toda la estructura, posibilidades e instituciones que cabe predicar de los gobiernos democráticos en el pleno sentido de la palabra y expresión.

8.7 Las tendencias subsiguientes en la configuración de la forma de gobierno en el ámbito municipal: *"Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local"*

El *"Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local"* constituye el siguiente paso en el proceso de evolución hacia la parlamentarización del gobierno local, o más bien podría decirse que pretendió constituir, ya que fue un proyecto presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas, en la Comisión de Entidades Locales del Senado en el año 2004, y denominado "Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local", y que pretendía continuar el camino abierto por la Ley 57/2003 en el proceso de evolución en la asimilación de las estructuras de las entidades locales a los gobiernos estatales y autonómicos, de tal modo que por su funcionamiento pudiera llegar a funcionar como un auténtico modelo parlamentario. Sin embargo, este proyecto nunca llegó a ver la luz, pero su análisis resulta interesante con objeto de analizar todas aquellas medidas e iniciativas que, indudablemente se encuentran en la arena política y que se configuran como auténticas cuestiones a las que hay que, de alguna manera dar salida para llegar a constituir unos gobiernos locales con auténtica entidad, tanto desde la perspectiva del funcionamiento de su cámara o asamblea de representación popular, como desde la distribución competencial entre los distintos poderes que dentro de los mismos se configuran, es decir, el ejecutivo Local y su relación con la asamblea.

Este proyecto, pone un especial énfasis y acento en los principios de transparencia y de participación ciudadana y pretendía sentar las bases de la organización del gobierno local a través de tres ejes fundamentales²⁸³: en primer lugar, fijar las competencias municipales; en segundo lugar, definir el modelo de las entidades intermunicipales; y en tercer lugar, establecer las bases de la organización y funcionamiento de las entidades

²⁸³ Exposición de motivos "Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local".

locales. Estos tres ejes básicos constituyen un referente importante en la configuración de la parlamentarización de los gobiernos locales, especialmente en lo que se refiere al tercero de ellos.

Así, en la propia exposición de motivos del proyecto, se contiene la referencia de que estas bases de la organización y funcionamiento municipales debían responder a la dinámica *"entre mayoría y minoría, de manera que quién gane las elecciones pueda gobernar, y el que las pierda pueda controlar al que ha ganado..."*²⁸⁴

Para ello establecía un sistema de ejecutivo fuerte, que atendía a las siguientes características estructurales²⁸⁵:

En primer lugar, se propiciaba una definitiva conversión del pleno municipal en un órgano deliberante y de control político, que funcionara en pleno y comisiones²⁸⁶, y desempeñando éstas además de las funciones de estudio e informe o consulta auténticas competencias resolutivas por delegación del Pleno, y autorizadas para el uso del sistema de voto ponderado.

En segundo lugar, destaca la existencia de dos órganos de carácter ejecutivo que componen el gobierno local, uno unipersonal desempeñado por el alcalde- presidente, y otro colegiado, con denominación de consejo de gobierno²⁸⁷, prescindiendo ya de la anterior denominación junta de gobierno local, y que denota ya su carácter de auténtico órgano ejecutivo colegiado a semejanza del ejecutivo central o autonómico. Este consejo de gobierno, para municipios de más de 75. 000 habitantes puede estar formado en cuantía de hasta un tercio de sus miembros entre personas que carezcan de la condición de representantes locales nombrados por el alcalde, que de este modo se asemejaría a un auténtico presidente del ejecutivo, avanzándose pues con esta tendencia en el proceso de parlamentarización de las entidades locales.

Seguidamente, cabe referir, la efectiva separación entre las competencias el pleno y las competencias del ejecutivo, evitando la confusión vigente hasta el momento mediante la técnica de la delegación, al prohibirse de forma expresa la delegación de competencias

²⁸⁴ Exposición de motivos "Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local".

²⁸⁵ ALONSO HIGUERA, C.: "La parlamentarización del sistema de Gobierno local. Dirección política y directivos profesionales en el Gobierno local", Ponencia congreso COSITAL, Valencia 2008.

²⁸⁶ Necesariamente en municipios con población superior a 5.000 habitantes.

²⁸⁷ Órgano necesario en municipios con población superior a 5.000 habitantes.

del pleno en los órganos ejecutivos,²⁸⁸ pero éstos si podrán delegar en aquellos de sus miembros que no tengan la condición de representantes locales, y a favor de los directivos públicos locales.

Y finalmente, la confirmación de la tendencia de no vincular la potestad municipal de autoorganización remitiendo a otros órganos municipales complementarios, ni con el establecimiento de modelos orgánicos específicos de participación ciudadana, desterrándose así el modelo uniformador de la Ley para la Modernización del Gobierno Local.

El modelo que este anteproyecto diseñaba respondía a la tendencia iniciada en el año 1999, como se ha analizado con anterioridad, en la que como consecuencia del Pacto Local y a través de la Ley 11/1999, se comenzaron a reforzar las competencias ejecutivas del alcalde, en la totalidad de los municipios con la finalidad de asegurar la gobernabilidad de los municipios, y en aras a una mayor eficacia y agilidad funcional, con un paralelo funcionamiento de las funciones de control del pleno.

A partir de aquí, y con independencia de la suerte que ha corrido por ahora aquel Anteproyecto de Ley de Reforma del Gobierno Local, lo cierto es que no podemos albergar duda alguna del hecho que se desprende de la evolución que se ha ido operando en nuestro sistema legal en materia de régimen local durante los últimos diez años, de que le legislador ha optado clara y decididamente, por una progresiva y paulatina separación de las funciones ejecutivas y deliberativas no normativas del ámbito local, mediante un reforzamiento cada vez más radical del ejecutivo y una autentica parlamentarización del plenario, como tampoco podemos albergar duda de que este proyecto acabará cristalizando formalmente, más tarde o mas temprano mediante su plasmación expresa en la correspondiente reforma legal, a imagen y semejanza del sistema que opera en los otros niveles del gobierno y de la administración.

Sin embargo, estas tendencias requieren, en pro de su eficacia, efectividad y autenticidad, la superación del plano teórico-programático, para configurarse en paralelo con una serie de mecanismos de control, político y ciudadano, y de un reforzamiento real del estatuto de la oposición, así como de un claro deslinde material entre las funciones ejecutivas de carácter político y las funciones directivas de carácter profesional.

²⁸⁸ El Art. 51.4 del anteproyecto sólo permite al pleno la delegación de algunas de sus competencias a favor de sus comisiones.

Así, seguirían residenciadas en la asamblea las competencias normativas y las de definición de las líneas estratégicas mediante los instrumentos de planificación, que son los que marcan las auténticas políticas locales, y sobre todo, porque la experiencia ha confirmado en la práctica que ya sucede así.

Pero lo realmente esencial en este estadio de la evolución del modelo es la puesta en funcionamiento de una forma paralela, de auténticos mecanismos de control, político y ciudadano, y de profesionalización que hicieran realidad los principios de transparencia y de eficacia y eficiencia, debiendo perfeccionarse dos ejes fundamentales.

El primero de ellos, el establecimiento del estatuto jurídico del concejal, incluido el del no adscrito, y el estatuto jurídico del grupo político. Así se pone de manifiesto en la falta de generalización del reconocimiento del derecho de acceso de los concejales a toda la información municipal, las limitaciones que se mantenían y se mantienen en relación con su legitimación para recurrir a pesar de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, y el mantenimiento de las discriminaciones de los concejales no adscritos.

Y en segundo lugar, el establecimiento de un sistema de auténtica garantía de la imparcialidad, de la objetividad y profesionalidad, que en modo alguno ha de identificarse con la tecnocracia, refiriéndose aquí a la existencia de un auténtico cuerpo de funcionarios, asimilables a los cuerpos de letrados de las cámaras en el ámbito nacional que permitieran el funcionamiento en condiciones parlamentarias que en las mismas se produce.

También hay que acoger favorablemente la pretensión de romper por un lado con el racional corporativismo que ha impregnado hasta la fecha el modelo orgánico funcional o de organización institucional de nuestros municipios, así como por otro lado la quiebra del rígido uniformismo en el modo y manera de entender la organización institucional de los municipios.

El análisis de cada uno de estos elementos en nuestro universo de investigación constituye un reto y el núcleo esencial de un análisis que sin duda podrá dar lugar a extraer posibles conclusiones explicativas de las razones del surgimiento, desarrollo y triunfo de la moción de censura como instrumento de control en las entidades locales, y especialmente, y sobre todo, si ésta se configura como un elemento de control, o probablemente, ésta no pueda considerarse como tal y no sea más que un mecanismo para poner y quitar alcaldes, para poner y quitar gobiernos en las entidades locales, sensibles en la mayoría de los casos a los intereses de grupos constituidos entre sectores

de influencia de la población local, que se conforman y actúan como auténticos grupos de interés en el campo municipal y de la acción local.

8.8. La reforma no operada del gobierno local por la Ley 27/2013, o los leves retoques

Pocas, o prácticamente ninguna son las modificaciones que realiza la ley de 2013 sobre la forma de gobierno local, centrándose más bien en las cuestiones relativas a competencias y a la asunción en la prestación de servicios presididas por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financieras.

En su momento, y en los múltiples borradores previos a la aprobación de la ley se plantaron seriamente cuestiones como la relativa a la modificación del número de concejales para la reducción, si embargo esto quedó definitivamente fuera del texto final.

Del mismo modo, se planteó también, aunque esto ni siquiera llegó a tomar parte de un borrador, el cambio en el sistema de la elección del alcalde con la finalidad de que fuera el que encabezara la lista más votada el que ostentara finalmente la condición de alcalde, al que se le adscribirían automáticamente la mitad más uno de los concejales.

Así por tanto, las cuestiones subyacentes y no resueltas por la reforma de 2003, siguen aun en la arena política, propiciando numerosos ámbitos de discusión sobre la forma de gobierno local, que serán tratados a continuación.

8.9 La discusión sobre el cambio de la forma o sistema de gobierno local

En torno a la forma de gobierno giran cuestiones tan importantes que afectan a la formación del mismo y a su estabilidad como pueden ser los pactos o coaliciones postelectorales para la formación de gobierno, la inestabilidad del mismo por ruptura de pactos, corrupción asociada a diversos comportamientos como el transfuguismo. Estas conductas dan lugar a un intenso debate tanto político como doctrinal en torno a la forma de gobierno local y las derivaciones y situaciones que pueden desarrollarse a resultas de la configuración de la misma. Así, *"el debate se centra sobre todo en torno a propiciar la posibilidad de formación de gobiernos, acrecentar la estabilidad de los mismos, reduciendo las incertidumbres por rupturas y coaliciones que pueden producirse durante*

el mandato. Ello ha derivado en la posición de un sector que plantea la elección del alcalde como cabeza de la lista más votada, que es el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la presidencias de los cabildos insulares de Canarias, pudiendo plantearse con posterioridad matices en torno a elección de primera vuelta, segunda vuelta o a la vinculación de los concejales necesarios al alcalde así electo para propiciar la formación de gobiernos y mayorías.”²⁸⁹

Es con el Libro Blanco sobre el Gobierno Local, con el que estas propuestas se formalizan dentro de la agenda política, aunque no se contemplan en el mismo la reforma del sistema electoral municipal y la elección directa del alcalde. Las razones por las que se decide cancelarlas estriban en que *“puede sostenerse que el vigente sistema electoral español garantiza un grado suficiente de representación del pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales”,* a la vez que *“no existe ningún argumento convincente para modificar el sistema actual de elección del alcalde y concejales”²⁹⁰.* Las propuestas del documento son trasladadas al texto articulado del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, que regula en su título IV, en concreto en sus artículos 50 a 73 la forma de gobierno local, que desvincula el cambio de elección del alcalde con la forma de gobierno local y persisten en la regulación contenida en la Ley de Bases del régimen Local.

En esta línea, en el preámbulo del anteproyecto de la Ley Básica, se enfatizaba que *“el principio del que se parte es que el gobierno local debe responder, ante todo, a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado”²⁹¹.*

En la misma línea dispone dicho preámbulo que, *“a partir de aquí, la estructura que se plantea del gobierno local tiene tres objetivos principales. El primero de ellos es alcanzar un gobierno local eficaz y ágil, que sea capaz de adoptar las decisiones necesarias para la gestión en el momento adecuado, y con atribuciones que comprendan todos los aspectos ejecutivos de la entidad local. El segundo objetivo consiste en configurar una serie de eficaces mecanismos de control y seguimiento de la gestión del equipo de gobierno, que operen como instrumentos de freno y contrapeso al ejecutivo local. Y el tercer objetivo es*

²⁸⁹ MARQUEZ CRUZ, G.: “Gobernabilidad local en España”, en Política y sociedad, vol. 47, núm. 3, 2010, pág. 59.

²⁹⁰ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local”, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, 2005, pág. 94.

²⁹¹ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. “Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

*la consideración de la organización administrativa como una manifestación de la función de gobierno, en el sentido de que, partiendo de la existencia de unas normas básicas generales, cada entidad local ha de poder adaptar su respectiva organización administrativa a sus necesidades reales, en ejercicio de su potestad de autoorganización*²⁹².

Estas propuestas contenidas en el texto del anteproyecto citado, hacen pues referencia a la idea del logro de un auténtico gobierno local, en el que se desarrolle correctamente el juego mayoría, minoría y en el que se ejerzan plenamente los mecanismos de control que un auténtico gobierno demanda en pro del ejercicio y seguridad de la legitimidad democrática.

Sin embargo, no se opta por un cambio en la forma de gobierno, sino que se mantiene el modelo existente en línea con el modelo parlamentario con las materializaciones operadas en los distintos órganos tratados con anterioridad: un pleno al que se refuerzan sus funciones deliberativas y de control, una configuración del alcalde como ejecutivo que refuerza su posición, y para los municipios de gran población la configuración de un órgano de gobierno con funciones independientes y especialización y exclusividad a modo de un auténtico consejo de gobierno dentro del ámbito parlamentario. Incluso en el Código de Buen Gobierno Local, aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias, insiste en el reforzamiento del juego mayorías minorías/ gobierno – oposición como medidas para mejorar el funcionamiento democrático del gobierno local. Así establece que el gobierno local mantendrá reuniones periódicas con los grupos que integran la oposición, con fines informativos respecto de las decisiones tomadas y las iniciativas en curso, así como cauce para posibilitar acuerdos en pro de la gobernabilidad; e igualmente señala la conveniencia de la incorporación de la oposición en los distintos organismos institucionales de la entidad local, tales como Sociedades y empresas y patronatos o fundaciones, etc.

Por otra parte, tal y como señala el Consejo de Estado, la modificación del sistema de elección del alcalde requeriría abordar también el diseño de todo el sistema o forma de gobierno local: *"Es evidente que la modificación del sistema de elección del alcalde, en cualquiera de las formas propuestas, obligaría a rediseñar este sistema de gobierno para aproximarlos al que es propio del presidencialismo. La elección directa del alcalde no es compatible con su dependencia de la confianza del pleno, y este debilitamiento de las*

²⁹² MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. "Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

*facultades de control de que dispone actualmente el pleno lo reduciría a la insignificancia si no fuese equilibrado por el robustecimiento de su poder en el ejercicio de otras competencias.”*²⁹³

En definitiva, el cambio en la forma de gobierno local centrado en la elección del alcalde es un planteamiento constante en el sistema español, justamente porque subyace a modo de principio, que quien gana las elecciones debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado. Lo cual también guarda relación con la postura o planteamiento de que gana la alcaldía quien obtiene la mayoría absoluta, pero también debe ganarla quien alcanza la mayoría minoritaria. Ello ha propiciado que en el debate sobre la forma de gobierno en el ámbito local se ha introducido una idea de pasar del procedimiento actual de elección por los concejales al de elección directa, acercándose a fórmulas presidencialistas, sin embargo ello requeriría cambiar también determinados aspectos intrínsecos a la forma de gobierno para dar coherencia al sistema.

Ahora bien, todo ello se relaciona con la noción de gobernabilidad. El diseño actual de la forma de gobierno, basado en la figura del alcalde fuerte, incentiva el funcionamiento democrático centrado en el juego de mayorías- minorías, y en el reforzamiento de los papeles de gobierno- oposición. En definitiva, con la configuración de un auténtico sistema de gobierno, dotado de mecanismos suficiente para garantizar esos roles, y ese juego, esenciales en el sistema democrático, tanto desde el punto de vista de la gobernabilidad, como desde el que se refiere a la legitimidad democrática de la institución, que en definitiva revierte en la cohesión y estabilidad del sistema en pro del interés general.

²⁹³ Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, pp. 369-370.

CAPITULO 9

PERSPECTIVAS Y PROYECCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

- 9.1 Gobernanza local y calidad democrática
- 9.2 Los regímenes locales de bienestar

El papel de los gobiernos en general, y de los gobiernos locales en particular, como objeto central de este trabajo, ha experimentado un cambio sustancial especialmente desde las últimas décadas del siglo XX. Así desde esta perspectiva, se ha pasado de un posicionamiento más institucionalista a una orientación hacia posturas más próximas a regímenes de bienestar, buena gobernanza transparencia y buen gobierno, que indudablemente ponen el acento en la preeminencia del ciudadano, la satisfacción de demandas y a la calidad de los gobiernos. Así en el ámbito local es lo que se ha dado en llamar regímenes locales de bienestar.

Esta proyección es especialmente importante en los gobiernos locales por cuanto estos representan el primer nivel de gobierno, más cercano al ciudadano, y que por tanto se ve implicado directamente en la evolución de la colectividad, las nuevas demandas y la necesidad de dar respuestas a todas estas nuevas orientaciones. Ello exige indudablemente nuevas técnicas y nuevos instrumentos, ya que no son suficientes los métodos y técnicas tradicionales de actuación, propiciándose técnicas de evaluación, análisis, cooperación y coordinación en todos los ámbitos de su actuación.

Así pues, todo ello conjuntamente configura un cambio de orientación, conformación y perspectivas de los gobiernos locales, que deben superar las nociones tradicionales más

próximas a posiciones administrativistas para convertirse en auténticos gobiernos volcados hacia el ciudadano y sus demandas.

De este modo, desde estas premisas, la proyección futura de los gobiernos locales y el papel de los mismos en el gobierno del estado, parece conformarse hacia una triple orientación basada en tres pilares fundamentales, cuales son: la gobernanza local y la calidad democrática; los regímenes locales de bienestar; y el buen gobierno.

9.1 Gobernanza local y calidad democrática

Ocupándonos del primero de ellos, la gobernanza local y la calidad democrática, debe tenerse en cuenta que si *"la gobernabilidad implica capacidad relacional entre los actores institucionales locales y la gobernanza da un paso más al ampliar e incorporar a otros actores sociales y organizacionales, el cambio estriba en el diseño de un sistema de gobierno que establezca y fomente un estilo de cooperación. En este sentido se trata de explorar un ajuste institucional proclive a la cooperación a responsabilidades compartidas de los representantes electos que integran la corporación local. Una posibilidad ausente en el debate sobre el cambio de la forma de gobierno."*²⁹⁴

Todo ello exige también cambios desde la perspectiva institucional para acercarse a esta nueva orientación. Así estos cambios institucionales necesarios afectarían a la forma de elección de alcalde y concejales, cambios en las atribuciones relativas a la toma de decisiones, funciones de la alcaldía como órgano ejecutivo preeminente, las funciones de gestión y administración delimitadas respecto de las funciones de gobierno y especialmente una revisión potenciación y operativización de las funciones de control y evaluación políticas. De tal modo que podría llegar incluso a cuestionarse la base institucional colegiada- representativa derivada de la Constitución española de 1978.

Así pues, la posición actual sobre la gobernanza centra la acción de gobierno en la satisfacción de las demandas ciudadanas pero con una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, lo que demanda políticas innovadoras y activas con una fuerte implicación en el terreno real concediendo menor importancia a las bases institucionales y incluso al propio debate político entendido desde una perspectiva

²⁹⁴ MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en Política y sociedad, vol. 47, núm. 3, 2010, pág. 64.

tradicional endogámica. Así, *"la aparición de la gobernanza como tema caliente de análisis de ha derivado en gran medida del debate habido en las últimas décadas en torno a las transformaciones del Estado, y de la propia sociedad. De este modo, uno de los denominadores comunes en la perspectiva de la gobernanza radica en considerar que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos institucionales para gobernar, así como una tendencia a hablar de la influencia creciente de los actores no gubernamentales en tanto que cambio significativo con respecto al pasado reciente. En dichas transformaciones han confluído factores muy diversos"*²⁹⁵

Así el Comité de las Regiones, que elabora el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea se hace eco de la importancia de esta orientación en la que considera que los entes locales tienen un papel esencial por ser el primer escalón de gobierno con mayor cercanía a los ciudadanos y enumeraba como principios básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia²⁹⁶, estos principios suponen la implicación de un mayor número de personas y organizaciones para elevar los niveles de democracia, mayor logro de la transparencia y una mayor satisfacción de demandas y garantías de los derechos ciudadanos; en suma, posibilitar un incremento de la calidad democrática sobre la base del Estado de Derecho. Este Libro Blanco supuso abrir el proceso de elaboración de las políticas comunitarias para implicar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación ya alcanzar de esta forma un nivel más elevado de transparencia.

Por su parte la calidad democrática aparece como elemento esencial y esta *"puede entenderse desde una triple dimensión: cumplimiento de los procedimientos previstos, que a su vez incluiría los principios de legalidad, de responsabilidad o rendición de cuentas y de transparencia, respecto efectivo de los derechos de los ciudadanos, (civiles políticos y sociales) y resultados alcanzados en la percepción de los ciudadanos en cuanto a la satisfacción de sus necesidades (donde se encuadrarían los principios de legitimidad, y de respuesta a las demandas ciudadanas o responsividad)."*²⁹⁷

²⁹⁵ Natera Peral, A., "La gestión de las redes de gobernanza: un reto para el Estado y la Democracia", Revista Administratie si management public, núm. 3, 2004, Pág. 155.

²⁹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, Libro blanco de la Gobernanza, COM (2001), Pág. 428, Bruselas 25 de julio de 2001.

²⁹⁷ AA.VV. (TALAVERA PLEGUEZUELOS, C. Dir.): "Modelo IUM de Buen Gobierno y Calidad Democrática. Un modelo de Gestión para la Democracia Local", Granada. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, 2012, pág. 14.

Así pues, calidad democrática y gobernanza guardan una estrecha relación, pero no son conceptos idénticos. La perspectiva de la gobernanza local desde la calidad democrática implica:

- La superación de la primacía del diseño institucional y político, como esencial en el desenvolvimiento de las instituciones.
- Dar solución a las demandas ciudadanas.
- El fomento de alianzas estratégicas con distintos sectores, tanto públicos como privados, creando un entramado orientado precisamente hacia los principios que se pretenden.
- Cambio en la forma de prestación de los servicios públicos.
- La introducción de técnicas de evaluación.
- La consideración de la participación ciudadana a como elemento fundamental.

Esta perspectiva de la participación resulta fundamental dentro de esta nueva orientación por cuanto implica que la toma de decisiones no se produce ya exclusivamente desde el aparato institucional, sino desde cauces de participación ciudadana. Así las reformas introducidas por la Ley 57/2003 como medidas de modernización del gobierno local apuntan en esta dirección siendo claro exponente de ello:

En primer lugar, la previsión del Consejo Local de la Ciudad, del que forman parte representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y vecinos más representativos. Teniendo como funciones la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local y estrategias políticas de infraestructuras de todo tipo para el desarrollo de la ciudad.

En segundo lugar, cabría citar la creación de distritos, como órganos de gobierno y administración desconcentrados, que suponen el acercamiento al nivel que más cerca de los ciudadanos de un determinado sector, con posibilidad de formulación de políticas específicas y más cercanas para ellos.

También constituye otro exponente de esta nueva tendencia, la Comisión especial de sugerencias y Reclamaciones, obligatoria para los municipios de gran población y potestativa para el resto de los municipios de régimen general, que tiene como función principal la defensa de los derechos de los vecinos frente a la administración municipal. Desde esta posición la comisión podrá supervisar la actividad municipal, solicitar informes y datos, elaborar informes de los que dará cuenta al pleno de la corporación. Este órgano supone también una innovación importante en materia de control, en este caso

por parte de los ciudadanos, que lo configura como una herramienta esencial en la evolución de los gobiernos locales.

Sin embargo, esta noción de gobernanza local tiene también necesariamente un a perspectiva exterior y multinivel. Así el Comité de las Regiones en el Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel define este modelo como *"la acción coordinada de la Unión, los estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar ya aplicar las políticas de la Unión europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados."*²⁹⁸ Ello hace referencia claramente a varios puntos de interés:

- Legitimación democrática e institucional.
- Participación ciudadana.
- Coordinación y coherencia de las políticas comunitarias.
- Novedades en el proceso de decisión de las políticas comunitarias.

Ello implica el abandono de esa posición tradicional secundaria de los gobiernos locales para pasar a desempeñar un papel mas activo y en pie de igualdad con los restantes niveles de gobierno en el diseño y la formación de políticas y estrategia en la toma de decisiones. Ello porque se abandona el sistema anterior basado en el protagonismo de lo institucional y el centralismo para dar paso a la perspectiva del ciudadano, presencia del ciudadano, participación en la toma de decisiones, demandas ciudadanas y presencia en las instituciones. Lo cual es especialmente importante para los gobiernos locales, como se ha dicho por su posición de cercanía al ciudadano.

En consonancia con esta idea, la Estrategia UE 2020 se afirma *"Todas las autoridades nacionales, regionales y locales deberían ejecutar la colaboración, asociando estrechamente a parlamentos, interlocutores sociales y representantes e las organizaciones sociales para contribuir a la elaboración de programas nacionales de reforma y su aplicación. Al entablar un diálogo permanente entre varios niveles de gobierno, las prioridades de la Unión se acercan a los ciudadanos, reforzando la asunción que se precisa para la aplicación de la Estrategia Europa 2020"*.

Pero esta gobernanza multinivel tiene también una perspectiva de proyección exterior, respecto de los municipios limítrofes y a nivel internacional. Ello implica un

²⁹⁸ ZAMORA ROSELLÓ, M.R.: "Desafíos de los entes locales: un nuevo modelo de gobierno con proyección exterior", REALA, núm. 315-316, enero- agosto, 2011.

asociacionismo municipal superando las tradicionales divisiones administrativas y la formación de nuevos modelos de gobierno local con base en estructuras supramunicipales. Esto implica un logro de mayor autonomía por un mayor capacidad económica, mas competencias, Lo que supone un fortalecimiento del gobierno local frente a otros niveles de gobierno, especialmente frente al Estado central, que se configura ya como sujeto clave en la toma de decisiones inaugurando un política propia ajena a las políticas de los entes regionales y Estado central presidida por el interés ciudadano,

Unido a esto se acompaña del aparato técnico, ya que se superan las técnicas tradicionales utilizándose nuevas fórmulas de comunicación basada en redes de diálogo.

Así, La Carta Europea de Autonomía Local expone con claridad las distintas modalidades de asociación de las que pueden disfrutar las administraciones locales en su artículo 10²⁹⁹, *"así los entes locales disponen de tres vías de actuación: la asociación con otros entes locales de su mismo estado o cooperación municipal; la cooperación con entidades de otros estados o cooperación descentralizada y la integración en una asociación nacional o internacional para la protección y defensa de sus intereses"*.

9.2 Los regímenes locales de bienestar

Analizada la perspectiva de la gobernanza y la calidad democrática como tendencias futuras de los gobiernos locales, ha de hacerse referencia a la orientación de los gobiernos locales a los regímenes locales de bienestar, que se centran mas bien al aspecto orientado a la prestación de servicios, y por tanto se refiere así a un dimensión situada en el plano más operativo que la anterior, más centrada en la formulación de políticas y toma de decisiones y referida a cuestiones fondo o de base política.

Así, esta perspectiva puede analizarse desde el punto de vista de la relación que el gobierno local presenta con el modelo de estado de bienestar existente en cada país, dando lugar a distintos regímenes locales de bienestar que tiene efectos distintos según la actuación de los municipios y la percepción de la ciudadanía.

Todo lo anterior hacer referencia a la consideración de dos dimensiones fundamentales: en primer lugar la referida a la dimensión sustantiva, es decir la que se basa en la

²⁹⁹ Lasagabaster Herrarte, I., "La Carta Europea de Autonomía Local", Iustel, Madrid, 2007.

cantidad de servicios que se prestan y la calidad de los mismos; y en segundo lugar la referida al aspecto procedimental, referida al papel que desarrollan las distintas administraciones públicas en la prestación de servicios para el bienestar y el desarrollo ciudadano.

Ello da lugar a la conformación de dos tendencias respecto de los regímenes locales de bienestar:

La primera de ellas es la que podría llamarse regulada, y que se basa en una fuerte orientación hacia economías locales reguladas con un alto grado de integración funcional y con alto nivel en la prestación de servicios. Son pues regímenes locales de bienestar que presentan actividades y servicios locales regulados, que atribuyen una función esencial al sector público local, desarrollando la cooperación inter-administrativa, y limitan la tendencia a la privatización de servicios.

La segunda de ellas se sitúa en el polo contrario, es decir, está orientada al mercado, y por tanto configura unos entes locales con una clara capacidad política, pero sin capacidades para la prestación de servicios a la ciudadanía, salvo que compitan entre ellos para atraer la actividad económica que logre financiarlos.

Estas tendencias tienen un correlato en la evolución para el sistema de gobierno local español. Así *"la Ley 27/2003 orienta el sistema de gobierno local en España hacia la segunda estrategia, pues por un lado se reducen las competencias municipales y por otro se limita su capacidad administrativa para decidir que servicios prestar. Esto es, sin modificar el nivel de integración política en la forma de reconocimiento constitucional como unidad de gobierno, se reducen capacidades administrativas y su integración funcional con vistas a la provisión de servicios a la ciudadanía. Además sin que exista una modificación sustantiva respecto a las fuentes de financiación, si se quiere en la economía política local, que en cambio puede verse modificada por los criterios establecidos para decidir sobre la prestación de servicios y mediante que modalidad. En general configura una estrategia de reforma que se acerca más al modelo de agencia local, que al modelo de gobierno local fuerte orientado a la provisión de servicios de bienestar da la ciudadanía, en cambio, el análisis de los regímenes locales autonómicos y en particular el que establece la Ley de Autonomía Local de Andalucía supone, en cambio, una estrategia de reforma que orienta a los gobiernos municipales hacia el*

modelo fuerte, al conceder claramente competencias, mayor autonomía sobre que servicios prestar y como hacerlo.” ³⁰⁰

Así, en conclusión, la conjunción de estos tres pilares mencionado al principio del presente apartado hacen referencia a lo que se ha dado en llamar buen gobierno o buena gobernanza, que implica la cooperación entre instituciones públicas y privada, la ciudadanía y en general las redes de actores de un territorio en la configuración y desarrollo de políticas para la satisfacción del interés general; todo ello con la aplicación de criterios de transparencia y responsabilidad en el desenvolvimiento de la actividad pública.

Asimismo este modelo de buen gobierno y calidad democrática aplicado a los gobiernos locales debe basarse en ciertos principios de gestión más acordes con las características, necesidades y demandas de lo local, tanto en la propia prestación en sí misma, como en los procesos de toma decisiones y diseño de estrategias y políticas como en los resultados que se pretenden conseguir, y todo ello tanto desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos, como en la forma de gobierno, como en el diseño de objetivos y en la toma de decisiones para la consecución de los mismos, que tiene como finalidad última la satisfacción del interés ciudadano.

³⁰⁰ NAVARRO YÁÑEZ, C. J.: “Regímenes locales de bienestar. Rasgos principales y algunos efectos.” en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014, pág. 157.

TERCERA PARTE

LA MOCION DE CENSURA. MARCO ANALITICO DE LA MOCION DE CENSURA EN EL AMBITO LOCAL

CAPITULO 10

LA MOCION DE CENSURA. CONFIGURACIÓN Y RASGOS ESENCIALES EN EL SISTEMA ESPAÑOL

- 10.1 Fundamentos de la moción de censura local
- 10.2 Evolución histórica de la moción de censura en el ámbito local
- 10.3 Configuración y rasgos esenciales de la moción de censura en el gobierno local
 - 10.3.1 Naturaleza instrumental y plural de la moción de censura al alcalde
 - 10.3.2 Naturaleza política de la moción de censura al alcalde
 - 10.3.3 El principio de racionalización en la moción de censura al alcalde
 - 10.3.3.1 Prohibición de suscribir más de una moción de censura por mandato
 - 10.3.3.2 El carácter constructivo de la moción de censura al alcalde
 - 10.3.4 La motivación de la moción de censura al alcalde. Importancia de la causa
 - 10.3.5 El carácter procedimental de la moción de censura al alcalde
- 10.4 Problemática y peculiaridades de la moción de censura en las entidades locales
 - 10.4.1 Problemática y peculiaridades de orden formal en la moción de censura local
 - 10.4.2 Problemática y peculiaridades relacionadas con el fondo, finalidad e intencionalidad de la moción de censura local
 - 10.4.3 Problemática planteada con la regulación de la moción de censura local por la reforma de 2011 y el reforzamiento del requisito de la mayoría para proponer la moción de censura local
 - 10.4.4 Problemática planteada en la moción de censura local en torno a la expulsión de un partido político o del grupo político de los concejales y su incidencia en la posibilidad de firmar la interposición de la moción
 - 10.4.5 Problemática derivada de la técnica legislativa utilizada en la regulación de la moción de censura local por la reforma de 2011
 - 10.4.6 Problemática relacionada con las posibilidades de regulación por parte de las comunidades autónomas de la moción de censura local
 - 10.4.7 Breves reflexiones finales en torno a la problemática de la moción de censura local
- 10.5 La cuestión de confianza como instrumento de control paralelo y en combinación con la moción de censura en las entidades locales
 - 10.5.1 Naturaleza, objetivos y finalidad de la cuestión de confianza local
 - 10.5.2 Positivación y evolución histórica legislativa de la cuestión de confianza local
 - 10.5.3 La causa en la cuestión de confianza y valoraciones con respecto a la moción de censura y la naturaleza política de la misma
 - 10.5.4 Problemática relacionada con la posibilidad de interposición de cuestiones de confianza en el ámbito local a partir de la reforma de 2011

El sistema español respecto de la moción de censura presenta una serie de rasgos o elementos definidores que son los que en este apartado pretenden ponerse de manifiesto, para posteriormente poder realizar un análisis comparativo de la existencia y del grado en que los mismos aparecen y configuran la moción de censura en el ámbito local.

La articulación constitucional de la moción de censura, no responde a la que es tradicionalmente característica del control parlamentario del gobierno, sino a una racionalidad diferente, que justifica el tratamiento que se le ha otorgado.

En efecto, la moción de censura juega un papel que no se orienta ya tanto a la funcionalidad del control parlamentario y exigencia de responsabilidad política, en tanto que en la actualidad el núcleo efectivo del poder de control se ha trasladado desde el parlamento a los partidos políticos³⁰¹. De esta manera, no sólo no funciona como mecanismo de control parlamentario de la actuación del gobierno, sino que es más bien un instrumento que contribuye a dotar de estabilidad a la mayoría gobernante, que sigue siéndolo luego de proceder a un reajuste de sus fuerzas y a una remodelación del equipo de gobierno.³⁰²

En la Constitución Española, que ha tomado como modelo para la configuración de la moción de censura, no a la Constitución Italiana sino a la Ley Fundamental de Bonn³⁰³, la posibilidad de que una moción de censura prospere es muy escasa, dada la exigencia de que la misma cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los componentes del Congreso de los Diputados³⁰⁴.

La función de dotar de estabilidad al gobierno está sin duda presente cuando se configura una moción de censura de tipo constructivo, ya que se trata de evitar que puedan derribar al gabinete formaciones políticas minoritarias que carezcan de la cohesión suficiente para convertirse en auténtica alternativa; aunque en última instancia, la estabilidad gubernamental depende de la correlación de fuerzas políticas y de los intereses de los diferentes partidos, pues puede ser suficiente con que una de las formaciones políticas que integran una coalición de gobierno pacte con el principal partido de la oposición para que se produzca el cambio de gobierno.

³⁰¹ MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998, pp. 237-287.

³⁰² GARCIA RUBIO, F. *Mociones de Censura Municipales*, 1999, Madrid, Cuadernos de Administración Local nº 9, Comunidad de Madrid, Dirección General de Administración Local, Pág. 12.

³⁰³ SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257- 277.

³⁰⁴ Art. 113.1 CE.

Ahora bien, la moción de censura también puede ser utilizada por la oposición aún sabiendo que al carecer de los votos exigidos no puede prosperar.³⁰⁵ En este caso, lo que se pretende por los promotores de la moción es suscitar un debate político entre el Presidente del Gobierno y el candidato alternativo con el objetivo último de preparar el camino para la formación de una nueva configuración política, de un nuevo programa de gobierno, y un líder político que lo pueda llevar a cabo, que se presenta ante la opinión pública, en realidad ante el cuerpo electoral, con el objetivo de granjearse su favor en las próximas elecciones, aunque el efecto último pueda ser justamente el contrario, de tal modo que el censurador se convierta ante la opinión pública en censurado y resulte, en definitiva, reforzada la orientación política gobernante.

En definitiva, tanto la moción de censura, como la cuestión de confianza, antes que formas de control del gobierno, parecen ser instituciones dirigidas a garantizar la gobernabilidad, lo que resulta coherente con las exigencias del sistema parlamentario democrático impuesto por nuestro ordenamiento constitucional.

La moción de censura, con carácter general, presenta un rasgo esencial que imprime carácter y del que derivan todos los demás rasgos por excelencia de la institución planteada, que es el de la racionalidad de la misma³⁰⁶.

La racionalidad aplicada a la moción de censura supone que la misma tiene un carácter positivo, de modo que se tiende a asegurar la formación de los gobiernos como fin esencial, y no a la destrucción de los mismos.

De este principio de racionalidad van a derivarse las dos manifestaciones fundamentales del mismo, como serían el carácter constructivo de la moción de censura, que implica que en el momento de la presentación de censura debe incluirse al mismo tiempo el requisito de la inclusión del nombre del candidato propuesto para ser nombrado Presidente del Gobierno, y el segundo de ellos es el de la motivación de la moción de censura, directamente conectada con la causa de la moción.

Otros aspectos que juegan igualmente en pro del principio racionalizador, son fundamentalmente, el carácter procedimental-tasado de la moción de censura, que indudablemente introduce limitaciones importantes en aras a la seguridad jurídica y por ende, a la gobernabilidad que se pretende con la misma, pues es el procedimiento el que

³⁰⁵ MOLAS, I., "La oposición en el parlamentarismo mayoritario, Revista del centro de estudios constitucionales, núm. 2, enero- abril 1989.

³⁰⁶ SANCHEZ DE DIOS, M.: "La moción de censura", Madrid, Congreso de los diputados, 1992, pág. 347.

tiende a asegurar la eficacia del mecanismo y a evitar dilaciones y defectos esenciales que desvirtuarían la eficacia del instrumento, convirtiéndolo más bien en un impedimento u obstáculo para el ejercicio de la acción de gobierno y para la continuidad de los mismos.

Así, estos principios, mencionados aquí de una manera sucinta, son los que van a constituir la guía del análisis en cuanto a su presencia y configuración de la moción de censura en el ámbito local, los cuales, determinarán importantes conclusiones en aras al análisis y a la obtención de respuestas a las cuestiones planteadas.

10 .1. Fundamentos de la moción de censura local

Los fundamentos primeros de la moción de censura local en el ámbito local derivan del carácter representativo de los órganos de gobierno de municipios y provincias, consagrados constitucionalmente por los artículos 140 y 141.2 de la constitución española, que, para el caso de los ayuntamientos se refieren a la elección de los miembros que los integran, los concejales mediante sufragio universal, igual, libre directo y secreto en la forma legalmente establecida.

Ello hay que ponerlo en conexión con el artículo 1.1 del texto constitucional, que consagra el Estado español como un Estado democrático. En dicho estado se integran las entidades locales, reconocidas constitucionalmente en virtud del artículo 137 de la Constitución, y que por tanto participan del poder del Estado entendido como una totalidad, integrado por las entidades territoriales que lo conforman, comunidades autónomas y entidades locales. Por ello, estas entidades participan igualmente de la característica esencial del Estado, del carácter democrático, adoptando por ello una organización democrática representativa en ejercicio de la soberanía popular que a tenor del artículo 1.2 de la propia constitución reside en el pueblo español.³⁰⁷

Del mismo modo, y en desarrollo de los principios constitucionales descritos, la legislación estatal, concretamente la Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 19.2 reconoce el carácter democrático representativo de las entidades locales, remitiendo en los aspectos relativos a la elección y destitución de los cargos a la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, concretamente en sus artículos 176 a

³⁰⁷ SOSA WAGNER, F. Manual de derecho Local, 2005, Aranzadi, Pamplona, pág. 60

200; siendo precisamente en este aspecto de destitución o remoción de los cargos públicos locales donde se inserta la moción de censura en el ámbito local.

Pero esta incardinación dentro de la remoción de los cargos representativos locales, no solamente hace referencia a la misma destitución o cese, sino que se inserta también dentro de los mecanismos de control de los cargos públicos representativos de los entes locales, control éste que emana igualmente del principio democrático representativo y de los mecanismos a él vinculados para su garantía y cumplimiento. En este sentido ha de hacerse referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional número 38/1983 de 16 de mayo, que en su fundamento jurídico 2, que deja claro que las elecciones locales deben incluirse en el régimen electoral general, materia que de conformidad con el artículo 81 de la Constitución, queda reservada a ley orgánica. Así, por tanto en esta Ley se regula no sólo la elección de concejales y del alcalde, sino también la moción de censura o la cuestión de confianza, dado que estas instituciones afectan al acceso, permanencia y cese en el cargo de los alcaldes.³⁰⁸ Esta ley orgánica de régimen electoral general rige también a todos los municipios, incluso a los de régimen especial o a las ciudades autónomas, tal y como estableció del Tribunal Constitucional en sentencia número 24/2006 de 20 de julio.

Y es precisamente en la exposición de motivos de las sucesivas reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General relativas a la introducción y regulación de la moción de censura, donde se hace referencia a este instrumento como mecanismo para *"garantizar la gobernabilidad y la estabilidad municipal, tratando de solucionar algunos de los problemas políticos que se producían en la vida local, algunos de los cuales ya se habían planteado con anterioridad en sede judicial"*³⁰⁹. Así, con este expositivo se hace referencia claramente a la moción de censura como mecanismo propio de la exigencia de responsabilidad política entre los órganos de gobierno y la cámara de representantes del parlamentarismo racionalizado, cuyas características e implicaciones han sido ya analizadas en el tratamiento de la forma de gobierno en las entidades locales.

Sin embargo cabe llamar la atención en el hecho de que la consideración de este instrumento como mecanismo de control es una conceptualización derivada, es decir, no se menciona exactamente en las exposiciones de motivos de las modificaciones de la Ley

³⁰⁸ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág. 335.

³⁰⁹ Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del régimen electoral general. Exposición de Motivos.

Orgánica del Régimen Electoral General la referencia al control, sino que textualmente se hace referencia constante al objeto de garantizar la gobernabilidad y la estabilidad municipal. Por tanto y a priori destaca esta caracterización de la moción de censura, y por ende como institución íntimamente relacionada con la misma, como un mecanismo de desbloqueo de situaciones de ingobernabilidad, dando la posibilidad de constituir un nuevo gobierno mediante la destitución del alcalde y el nombramiento de otro en sustitución que cuente con el apoyo suficiente para superar esas situaciones de ingobernabilidad que sin duda pudieran perjudicar los intereses generales del municipio, provincia o de la entidad local de que se trate.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que esa configuración como elemento de control no aparece inicialmente como una connotación y objeto principal de la moción de censura, y es mas, el desenvolvimiento de la institución a lo largo de la trayectoria evolutiva de la misma en las entidades locales y de la casuística planteada lleva a pensar realmente que opera más como un mecanismo de salida, mas que de solución a situaciones de ingobernabilidad planteadas, que como un auténtico mecanismo de control y de exigencia de responsabilidad política.

Como un argumento más de esta consideración o postura, podría avanzarse el hecho de que la causa en la moción de censura, considerada como causa política y vinculada por tanto con criterios de oportunidad, no aparece como un elemento excesivamente relevante en la misma, no concediéndosele una importancia que lleve no ya sólo a la exigencia de la misma, sino también a una evaluación de la misma o a un debate explícito sobre la misma³¹⁰. Lo cual se pone de manifiesto en diferentes aspectos regulativos de la moción, tales como en el éxito de proposición o en el propio debate en la sesión de la moción de censura. Ello es especialmente importante, y explicativo de la cuestión inicial planteada en esta investigación, y que por tanto entronca muy directamente con el contenido esencial de este trabajo, por lo cual se volverá sobre dicha consideración, el tratamiento de la misma, y las circunstancias que la ponen de manifiesto en el análisis posterior en la fase de investigación.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional realiza directamente esta conexión de la moción de censura como elemento de garantía de la gobernabilidad y la estabilidad municipal con su carácter de instrumento de exigencia de responsabilidad y control político

³¹⁰ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág. 348.

considerándola como un *"instrumento de naturaleza híbrida"*. Así, en su Sentencia número 81/2012 de 18 de abril, en su fundamento jurídico tercero se pone de manifiesto tal conceptualización considerando por un lado que *"es, primordialmente, un instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política al alcalde por parte del pleno y, por tanto un mecanismo de relación entre los órganos del gobierno municipal."* Así pues, se configura desde este lado *"como una pieza clave de la forma de gobierno local, esto es, del régimen institucional local (...) que persigue asegurar la estabilidad del gobierno municipal"*. Del mismo modo, la sentencia citada considera desde el otro lado en que puede considerarse la institución de la moción de censura que *"cuando prospera, la moción de censura es, también, causa del cese del alcalde inicialmente designado, que pone fin anticipado a su mandato (...) y, también un procedimiento extraordinario de elección de uno nuevo"*.

Sin embargo, la configuración de la moción de censura por su incardinación dentro de las fórmulas de relaciones entre órganos de gobierno propias del parlamentarismo racionalizado, va más allá de la exigencia de responsabilidad política al alcalde y de su destitución o cese, sin que supone asimismo una nueva elección del alcalde, por su carácter constructivo derivado directamente de la racionalización de la misma, que implica la derivación de una serie de importantes rasgos característicos que serán seguidamente analizados.

Así, por esta doble consideración puesta de manifiesto en la sentencia referida del Tribunal Constitucional, la Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 22.3 la configura como una de las funciones del pleno de la corporación, pero remite en su regulación a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en cuanto su consideración del lado de mecanismo que permite la destitución y nombramiento del alcalde.³¹¹

Sin embargo, y por lo que se refiere a los fundamentos regulativos de la institución, cabe señalar que la Constitución no preveía la existencia de la moción de de censura en el ámbito local, regulándose posteriormente a la misma en virtud de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional habidos con ocasión de esta cuestión, y fundamentalmente debido a la admisión por la jurisprudencia de la posibilidad de la moción de censura en el ámbito local, que hacía necesaria una regulación para solventar el vacío legal acerca de sus requisitos y su tramitación. Así, se establece en la Ley de Bases de Régimen Local como una competencia plenaria, remitiendo en su regulación a la Ley Orgánica del

³¹¹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Comentario al artículo 22: La moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local", pág. 607, en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, REBOLLO, M. (Dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (Coord.), Tirant Lo Blanc, Valencia, 2007.

Régimen Electoral General, que la regula en su artículo 197.1, regulándose de forma paralela la cuestión de confianza para el desbloqueo de situaciones concretas relativas al desenvolvimiento de la vida municipal vinculada por tal motivo a supuestos concretos.

En suma deben destacarse los fundamentos de la moción de censura su conexión con el principio democrático representativo, y las exigencias de control político que del mismo se desprenden en concreto dentro del seno del parlamentarismo racionalizado, que se configura como forma de gobierno en todos los niveles del estado, siendo necesaria igualmente la misma como mecanismo para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad ante situaciones sobrevenidas de la vida municipal.³¹² Por ello, esta institución concebida sobre los fundamentos expuestos, si bien inicialmente no prevista, ha puesto de manifiesto su necesidad para el correcto funcionamiento de los gobiernos municipales, siendo admitida de facto por los pronunciamientos jurisprudenciales y del Tribunal Constitucional, y evolucionando a partir de su configuración inicial a medida que las situaciones planteadas han puesto de manifiesto exigencias para dar respuesta a las mismas en un proceso que se analiza seguidamente.³¹³

10.2. Evolución histórica de la moción de censura en el ámbito local

Hasta la recepción legislativa de la moción de censura al alcalde, producida en 1985 con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, no se habían recogido normativamente la destitución del alcalde por el ayuntamiento y por los vecinos. Sólo en el Estatuto Municipal de 1924, que no tuvo aplicación, pero que influyó notablemente en la legislación republicana, se contempla por primera vez la destitución del alcalde por métodos democráticos³¹⁴.

Durante esta última, la institución apareció en primer lugar en la legislación catalana, y después en la estatal general. También en esta normativa, como antes en el Estatuto Municipal, se admite la destitución por el ayuntamiento y por los vecinos, estableciendo una vinculación entre la elección y la destitución, quebrada a favor de los supuestos de destitución por referéndum popular. Esta última opción no es recogida en la legislación

³¹² TRUJILLO PEREZ, J.: "La moción de censura en las corporaciones locales", Civitas, Madrid, 1999, pp. 42 a 58.

³¹³ SALAZAR BENITEZ, O.: "El sistema de Gobierno municipal", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 360-361.

³¹⁴ GARCIA RUBIO, F. *Mociones de Censura Municipales*, 1999, Madrid, Cuadernos de Administración Local nº 9, Comunidad de Madrid, Dirección General de Administración Local, pág. 5.

actualmente vigente, en coherencia con las preferencias constitucionales por los mecanismos representativos sobre los de participación directa y la iniciativa popular.

Bajo el franquismo, los ayuntamientos eran vistos como una mera extensión del gobierno central a nivel local. Así, el alcalde, era a la vez jefe de la administración municipal, delegado local del gobierno y jefe del movimiento. De este modo puede entenderse que los alcaldes fueran nombrados por el Gobierno en los municipios de más de 10.000 habitantes o por el Gobernador Civil en los de menos de esa cifra de población³¹⁵.

Tal situación propicia una interrelación de funciones políticas y administrativas por un lado en la figura del alcalde, y una mezcolanza de competencias de la administración local y la administración central en los propios ayuntamientos, de una manera fáctica y sin que hubiera una delegación específica de funciones.

En la etapa de transición, por una parte el proyecto de convocatoria elecciones locales a finales de 1975 queda paralizado, lo que va a dejar a las entidades locales en manos de gobiernos en funciones; y por otra, el inicio del proceso constituyente deja a los gobiernos locales relegados a un segundo plano en el proceso de transformación.

Pero la transformación de la administración local era uno de los aspectos más necesarios para responder a la necesidad de cambio político democrático. Así, con la Ley de Elecciones Locales en julio de 1978, las características fundamentales de regulación del "gobierno local", que permanecerán hasta 1985 con la Ley de Bases del Régimen Local son las siguientes³¹⁶:

- Elección directa de los concejales e indirecta del alcalde.
- El número de miembros de la corporación se determina en función de una escala en función de tramos de población, aunque ésta es no es proporcional, pues permite elegir mayor número de representantes en los ayuntamientos de mayor población.
- Fórmula electoral es proporcional mediante el sistema D´Hont, con listas cerradas y bloqueadas y un umbral mínimo del 5 por 100 en los votos emitidos para poder participar en el reparto de escaños, lo que favorece la formación de coaliciones electorales, y asimismo la posible formación de pactos en el pleno debido a la

³¹⁵ BOTELLA, J.: "La galaxia local en el sistema político español", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Num. 76, abril- junio 1992.

³¹⁶ COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S.: "Comentarios a la Ley 39/1978 de 17 de julio de elecciones locales", Madrid, Abella, 1979.

posibilidad de fragmentaciones en el seno del mismo motivadas por la configuración partidista³¹⁷.

- El alcalde debe ser elegido entre los cabezas de lista de cada partido por mayoría absoluta. En caso de no obtenerse esa mayoría, resultará elegido el cabeza de lista de la candidatura más votada.
- Se contempla la moción de censura contra el presidente de las diputaciones, pero no contra el alcalde, lo que crea una importante laguna dando lugar a complicadas situaciones fácticas que llevarían la solución a manos de los tribunales, generándose una jurisprudencia en torno a efectos de paliar el vacío en la regulación legal.³¹⁸

No obstante, y con anterioridad a las reformas sustanciales que en la regulación de la moción de censura local que se producirán posteriormente, la reforma operada en la Ley 5/1985 de 19 de junio, Ley Orgánica del Régimen electoral General por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, para la Mejora del Procedimiento Electoral, introduce ya una modificación en cuanto al régimen de mayorías para la aprobación de las mociones de censura en las entidades locales, exigiendo el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, endureciendo por tanto las condiciones de desenvolvimiento de la misma por cuanto anteriormente se exigía la mayoría de un tercio de los concejales que componían la corporación local.³¹⁹

El segundo gran hito en cuanto a la reforma local no ocurre hasta 1999, con la Ley que se denominó Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local, que supone la promulgación de varias leyes que modifican la Ley de Bases del Régimen Local, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entre otras, que afectan al gobierno local.³²⁰

Estas reformas obedecen a las reivindicaciones municipalistas de los partidos políticos y de la Federación Española de Municipios y Provincias y, más tarde, del Gobierno. Estas modificaciones representan los siguientes cambios en el sistema político local:

A los presidentes de las corporaciones locales, alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales, se les asignan funciones de carácter ejecutivo que hasta entonces residían

³¹⁷ MARQUEZ CRUZ, G.: "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", en *Política y Sociedad*, vol. 40 núm. 2, 2003, pág. 162.

³¹⁸ COSCULLUELA MONTANER, L.: "Las elecciones locales" en MUÑOZ MACHADO, S.: "Tratado de Derecho Municipal", Madrid, Civitas, 1988.

³¹⁹ ORTEGA ALVAREZ, L.: "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2003, pág.760.

³²⁰ BALLESTEROS FERNANDEZ, A.: "Manual de Administración Local", Madrid, Abella, 2006, pág. 48.

en el pleno de la corporación, para de agilizar el funcionamiento de la institución y asimismo en el ámbito administrativo en un reforzamiento del órgano ejecutivo unipersonal, acentuando el carácter presidencialista de los gobiernos locales³²¹.

En correspondencia, se produce un aumento de las funciones de control de los representantes populares, lo que se traduce en las siguientes medidas³²²:

Los plenos incluirán una fase destinada al mismo, después de los puntos del orden del día para el tratamiento de cuestiones administrativas. Y deberán convocarse en un plazo menor obligatoriamente, reduciendo el de los tres meses.

Los órganos complementarios, denominados comisiones informativas, se configuran como órganos no sólo de estudio sino también de control por parte de los miembros de la oposición.

Igualmente se introduce el carácter preferencial de los temas o puntos del orden del día incluidos en la solicitud de celebración de plenos extraordinarios, no pudiéndose salvo autorización de los miembros de la corporación solicitantes, incluir los temas en un pleno de carácter ordinario; además se introduce la cláusula de que si el pleno extraordinario solicitado no fuera convocado en el plazo legal con los requisitos de tiempo y forma, se celebraría automáticamente pese a la no convocatoria por el alcalde o el presidente de la diputación o entidad local de la que se tratare.

Sin embargo, es en la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la norma en que se introducen los cambios que más afectan al objeto de nuestro estudio:

Así se incluye la cuestión de confianza en las corporaciones locales y se establecen mecanismos para salvar algunos obstáculos que rodeaban las mociones de censura por compartimentos antidemocráticos de determinados presidentes de la corporación³²³.

Por lo que se refiere a la moción de censura en los gobiernos locales, y en íntima conexión con los cambios operados en estas materias, la tónica general era la postura de paralización de la misma por el alcalde objeto de la moción, que no convocaba el pleno

³²¹ JIMENEZ ASENSIO, R: "La forma de gobierno local. ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España), Barcelona, Anuario del gobierno Local 1999-2000, Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Local, 2001.

³²² COBO OLVERA, T.: "Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios. Concordancias y jurisprudencia", Barcelona, Bosch, 2004.

³²³ Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General. Exposición de motivos, dispositivo 1º.

necesario para discutirla³²⁴. De este modo, no quedaba otra vía que acudir a los tribunales para resolverlo, los cuales en sus fallos obligaban a la convocatoria de la sesión y a la votación de la misma reiteradamente, pero la moción sufría un retraso como mínimo de algunos meses, y en la mayoría de los casos concluía antes el mandato de la corporación. Por tanto, la Ley 8/99 remediaba este problema estableciendo el siguiente procedimiento³²⁵:

Las firmas de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación y el resto de los requisitos legales deben ser comprobados por el secretario de la entidad local, extendiendo en caso de conformidad la correspondiente diligencia acreditativa.

Seguidamente, se presenta la moción en el registro general de la entidad diligenciada por el secretario con las firmas acreditativas, produciéndose por imperativo legal la convocatoria del pleno para su debate y votación posterior el décimo día hábil contado a partir del siguiente a su registro, a las doce horas.

El pleno será presidido por una mesa de edad, en la que no estarían aunque les correspondiese, ni el candidato ni el alcalde, junto con el secretario, que dará lectura a la moción y la palabra al candidato, al alcalde y a los portavoces de los grupos, procediéndose a la votación a continuación

Para su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta dando lugar a la elección como alcalde o presidente de la entidad local de que se trate del candidato propuesto en la moción.

Las únicas mociones de censura que no se toman en consideración a efectos de la limitación de una por mandato contenida en el artículo 197.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General son aquéllas que no cumplieran con los requisitos del artículo 197.1 b) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, es decir, la no acreditación de las firmas de los mocionistas. Por ello, al ser obligatorio la presentación en regla, siempre que se presente la solicitud con las debidas firmas, habrá debate y votación, siendo la firma un paso sin vuelta atrás para el representante, que se verá limitado por el resto del mandato a no poder presentar más mociones, aunque dicha moción que hubiere suscrito no prosperase. Es pues ésta una medida fundamental que condiciona la

³²⁴ JIMENEZ ASENSIO, R: "La forma de gobierno local. ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)", Barcelona, Anuario del gobierno Local 1999-2000, Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Local, 2001.

³²⁵ COBO OLVERA, T.: "Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios. Concordancias y jurisprudencia", Barcelona, Bosch, 2004.

proliferación de un número excesivo de mociones de censura, lo que incide nuevamente en el objeto de nuestro estudio de una doble manera: por un lado, y desde una perspectiva positiva, puede considerarse que se está limitando este mecanismo para garantizar la gobernabilidad local, en tanto que una continua sucesión de alcaldes en un corto periodo de tiempo no sería muy saludable para el gobierno del municipio. Por otra parte, la necesidad de introducción de estas medidas limitativas, confirma una tendencia a la excesiva proliferación de las mociones de censura en el ámbito local.

Otra nueva mejora en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General está constituida por la aclaración de las mociones de censura en los municipios con régimen de concejo abierto: ni la Ley Orgánica de Régimen Electoral General ni ningún otro texto legal contemplaban la posibilidad de la moción de censura contra el alcalde, como señalaba el acuerdo de la Junta Electoral Central el 10 de septiembre de 1990. Es difícil hablar respecto a cualquier régimen organizativo de moción de censura, pues el ordenamiento asocia esta figura a un mecanismo de confianza que juega en el seno de una asamblea de representantes con un órgano ejecutivo; en el concejo abierto cabría hablar de simple remoción del cargo, cuando la mayoría de los vecinos no estuviese de acuerdo con el alcalde.

La moción de censura es así mismo trasladable a los concejos, en el artículo 197.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, así la moción de censura la presentan los electores del concejo, pudiendo ser candidatos cualquiera de ellos. El secretario del concejo convoca a los vecinos del modo usual, sin necesidad de notificación personal, sino es ese el mecanismo habitual, en la sesión sólo intervienen el candidato y el alcalde, por lo demás realizan las reglas generales de la regulación de la moción de censura local.

La última reforma producida en el ámbito de la moción de censura se realiza a través de la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, introduciendo nuevos requisitos para la presentación y aprobación de la moción de censura en los entes locales, requisitos estos que endurecen las posibilidades de desenvolvimiento y desarrollo de este instrumento de control. Así, se modifica el artículo 197.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en concreto sus apartados a) y e).

Por lo que se refiere al apartado a) se añaden dos nuevos párrafos al mismo para alterar la mayoría exigida para la proposición de la moción de censura en el primer párrafo de dicho apartado. Así, esta mayoría absoluta exigida al menos para poder proponer la moción deberá verse incrementada en caso de que alguno de los proponentes de la

moción formara o haya formado parte del grupo político municipal al que perteneciera el alcalde cuya censura se propone en el mismo número de concejales en que concurriera dicha circunstancia. El párrafo segundo contempla la misma exigencia de incremento de mayoría para el caso en que alguno o algunos de los concejales proponentes hayan dejado de pertenecer al grupo político al que se adscribió al inicio de su mandato.

Por lo que respecta al apartado e) del precepto, este se modifica para incluir el requisito que debe observar la mesa de edad constituida en el pleno para proceder a la moción de censura, que no es otro que la constatación para poder seguir con la tramitación que en ese mismo momento se mantiene los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a) que se acaban de mencionar relativos por tanto al régimen de mayorías en cuanto a los proponentes para presentar la proposición de la moción.

Esta reforma tiene por objeto evitar las prácticas fraudulentas en torno al transfuguismo en la proposición y tramitación de las mociones de censura en el ámbito local, y así lo manifiesta el tenor literal de la propia exposición de motivos de la ley:

"Y, el tercero, alude a una anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo y que se ha conocido como «transfuguismo».

Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo «tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse. Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal."³²⁶

Se trata pues por tanto de evitar la práctica de que los representantes electos en las entidades locales que abandonan su grupo político inicial para modificar las mayorías de gobierno dando lugar a cambios en la presidencia de dichas entidades. Por ello se trata de encontrar una fórmula que respetando la doctrina del Tribunal Constitucional respecto del derecho de participación política de los representantes electos impida la producción de dichas prácticas.

³²⁶ Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, de modificación de la Ley 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General. Exposición de Motivos.

De este modo se requiere un incremento en el número de concejales para la proposición de la moción de censura exactamente igual al número de concejales que hubieran cambiado su adscripción en la cámara tanto si fueran del partido del gobierno, o del alcalde cuya censura se propone como de cualquier otro grupo; no contando por tanto, en esta perspectiva, el voto de los mismos para el cómputo de la mayoría absoluta exigida inicialmente para proponer la moción.

Es esta última apreciación precisamente la que lleva a plantear problemas de legalidad, y asimismo de respeto con la institución democrática que representa el gobierno local, e igualmente con el funcionamiento democrático que debe tener todo gobierno por *mor* de los principios constitucionales al no tenerse en cuenta para dicha mayoría absoluta del voto de aquellos concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político inicial.³²⁷ Lo que ha llevado incluso a plantear la posible inconstitucionalidad de la norma, por su vulneración del artículo 23 de la Constitución Española que consagra el derecho de participación política, pese a que como se ha expuesto, la propia ley menciona que busca una fórmula que respete la doctrina del Tribunal Constitucional. Esto representa una de las principales cuestiones que aún siguen siendo objeto de debate y cuestionamiento por diferentes sectores doctrinales y entre los operadores jurídicos en la materia, y que será debidamente desarrollada dentro del apartado correspondiente al análisis de la problemática en torno a la regulación de la moción de censura.

Del mismo modo, cabe destacar, que la mesa de edad debe comprobar que continúan concurriendo al día de la fecha de celebración del pleno de debate y votación de la moción de censura los requisitos necesarios para la proposición de la misma. Se incrementa por tanto su carácter procedimental, todo ello para evitar situaciones en el terreno real que podrían contribuir a vulnerar el espíritu de la ley, y que parecen hacer referencia directa a situaciones que tiene que ver con decisiones que pudieran tomar los partidos políticos en torno al mantenimiento de los concejales en las filas de los mismos. Cuestión esta que, como las anteriores, plantea problemas importantes en el terreno real, y que podrían menoscabar la fortaleza del gobierno y de las posiciones de control en los gobiernos locales de importante trascendencia y consideración, que seguidamente se desarrollarán.

³²⁷ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág.347.

Finalmente, y por lo que se refiere a esta reforma de 2011, cabe señalar, como ha sido apreciado por algunos autores, que no se produce la reforma del apartado f) del referido artículo 197.1, manteniendo el mismo su tenor literal anterior, y exigiendo por tanto mayoría absoluta para la votación de la moción, lo que ha dado lugar a múltiples interpretaciones y críticas en torno a la deficiente técnica legislativa que cabe apreciar en torno a la regulación de la Ley Orgánica 2/2011. Así el apartado f) citado continúa manteniendo el siguiente tenor literal:

"El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado Alcalde si ésta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la corporación."

De este modo, y al no modificarse el citado precepto podría apreciarse la exigencia para proponer la moción de una mayoría absoluta incrementada en el número de concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político del Alcalde o al grupo político al que inicialmente hubieran estado adscritos, pero la moción podría prosperar sólo con el voto de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

Ello supone un fuerte contrasentido y una gran incongruencia, que ha dado lugar a numerosas interpretaciones. Sin embargo, y haciéndose eco del espíritu de la ley se opta como interpretación generalizada, el considerar que dicha mayoría se verá igualmente incrementada para la votación en el supuesto de que concurran las circunstancias de cambio de adscripción de grupo político dentro del pleno de la corporación. Si bien todo ello será desarrollado convenientemente en el apartado relativo al análisis en torno a la problemática de la institución de la moción de censura y su aplicación al ámbito real de desenvolvimiento y desarrollo de la misma.

Por lo demás, ninguna modificación se produce por esta norma en el seno de la institución de control paralela a la moción de censura, cual es la cuestión de confianza, que permanece regulada del mismo modo que hasta el momento conforme a la regulación anterior, teniendo sin embargo dicha reforma algunas repercusiones en esta institución derivadas de la interpretación realizada de la aplicación de la misma, tal y como se desarrollará en apartado específico dedicado a la misma.

10.3 Configuración y rasgos esenciales de la moción de censura en el gobierno local

De todo lo anteriormente expuesto en el apartado anterior, conviene extraer los principios informadores de la moción de censura en el ámbito local, que en buena medida contribuyen a explicar la situación, proliferación y uso de la misma en las corporaciones locales actuales, cual es el objeto central del presente estudio.

Destaca sobre todo, al igual que en el ámbito estatal, el principio de racionalización que obedece fundamentalmente a la intención de garantizar la gobernabilidad, y a evitar los vacíos de poder, principio éste que juega en coherencia con toda la legislación en materia electoral, y que igualmente se pone de manifiesto en otras instituciones tales, como los pactos electorales, libertad de estos pactos y en otros elementos del sistema electoral. Este principio va a ponerse de manifiesto en numerosos aspectos característicos de la regulación, que junto con los restantes rasgos característicos conformadores de la institución de la moción de censura local se procede a examinar a continuación.

10.3.1 Naturaleza instrumental y plural de la moción de censura al alcalde

La naturaleza instrumental de la moción de censura al alcalde, se desprende como un elemento esencial caracterizador de la misma en el ámbito local, rasgo éste que no resulta tan apreciable en el ámbito estatal, o al menos se manifiesta con menor intensidad, debiendo resaltarse su carácter plural manifestado en sus objetivos, no reducidos sólo a la destitución y en su funcionamiento real.

En primer lugar, esta naturaleza instrumental en la destitución de los alcaldes se concreta, y en este aspecto puede apreciarse una triple vertiente como dinámica posible para hacer realidad la facultad o competencia que se atribuye al pleno como órgano titular o representante de la soberanía para destituir o cesar a un alcalde, de tal modo que se persigue desposeer al alcalde de su cargo como tal y permite la revocación del mando o de la designación del alcalde.

En segundo término, hace posible que en los periodos que median entre los distintos procesos electorales, pueda hacerse viable la designación de un concejal para ocupar el cargo de alcalde, con dos consecuencias fundamentales: facilitar su configuración como el paso previo que posibilita la sustitución del alcalde censurado y pone de manifiesto el nexo de unión entre destitución y elección de un nuevo alcalde.

Finalmente, se configura como un mecanismo que guarda relación directa y esencial con la gobernabilidad de la corporación, de tal modo que es en esta faceta donde aparecen sus connotaciones más importantes en línea con la nueva y más compleja caracterización de la responsabilidad política, que combina el control, la exigencia de responsabilidad, la investidura de un nuevo candidato, y la lucha política. Para ello ha de incidirse en los riesgos y beneficios que aporta a la gobernabilidad, de tal modo que puede inducir a ponerla en riesgo, o por el contrario, contribuir a fortalecer y afianzar la posición de los alcaldes, contribuyendo a la superación de las crisis de gobierno en las entidades locales, o permitiendo comprobar el afianzamiento de la mayoría de gobierno y se presenta como el instrumento que permite la discusión o debate de la gestión del alcalde en su actuar en el ámbito de sus funciones municipales y la exigencia de responsabilidades políticas a los gobernantes.

El valor característico y propio de esta naturaleza instrumental y plural de la moción de censura al alcalde puede encuadrarse en su consideración dentro de la categoría destitución- revocación, que se relaciona directa e intrínsecamente con el contenido político de esta institución.

10.3.2 Naturaleza política de la moción de censura al alcalde

La cuestión relativa a la naturaleza política de la institución de la moción de censura ha sido un tema largamente debatido por los distintos sectores doctrinales³²⁸ en íntima conexión con la cuestión de su naturaleza electoral o local, y por tanto, del instrumento normativo más apropiado para contenerla. En torno al carácter político, se ha insistido en las distintas consecuencias que presenta en relación la estabilidad y su consideración como técnica de control político e instrumento de lucha política.

La naturaleza política de la moción de censura conecta con su carácter de instrumento de control político parlamentario y se relaciona específicamente con la confianza del órgano de representación política sobre su presidente y su gobierno y más específicamente sobre la quiebra de esa confianza que en los gobiernos parlamentarios se otorga con la investidura del alcalde o presidente, pudiendo predicarse aquí todos los argumentos referidos al análisis del control parlamentario referidos en la primera parte de la investigación.

³²⁸ ARAGON REYES, M., "El control parlamentario como control político", en Revista de Derecho Político, Madrid, UNED, núm. 23, 1986.

Igualmente esta noción de naturaleza política, se relaciona con los mecanismos de rendición de cuentas derivados del mandato que se otorga dentro del marco de la representación política, en este caso representación política derivada o de segundo orden, por tratarse de ese mandato o confianza de los representantes del órgano representativo en el alcalde o presidente de la corporación local, y por tanto, la moción de censura constituiría el instrumento más contundente de control dentro de dicho marco, por cuanto supone la destitución del alcalde o presidente en el ámbito local. Por ello y desde el carácter de su relación con la rendición de cuentas la moción de censura debe fundamentarse en cuestiones relacionadas con el incumplimiento del mandato, cuestiones y aspectos de naturaleza política, pero que no por ser o tener naturaleza de tales estén exentas de justificación.

Esta controversia guarda conexión con el carácter local o electoral de la moción de censura, característica ésta destacable desde el punto de vista de su posicionamiento en el ámbito legal. La decisión a favor de uno u otro condicionará la naturaleza de la norma que deberá regularla y, más específicamente se encuentra dentro de las materias reservadas a la ley orgánica por el artículo 81 de la Constitución Española de 1978, lo cual precisa de una consideración global de la institución.

Así, desde este punto de vista, cabe destacar la regulación de la moción de censura local dentro de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en concreto en su artículo 197, lo que pone de manifiesto su consideración desde el punto de vista de la legislación, o del legislador, como un supuesto de elección del alcalde, lo que justifica su consideración como instrumento de carácter electoral, debilitando desde este punto de vista su consideración de elemento de control político, lo que ha dado lugar a una fuerte problemática en el desarrollo y desenvolvimiento de la institución en el ámbito local, constituida fundamentalmente por la excesiva proliferación de las mociones de censura en este ámbito, lo cual se encuentra en el origen de esta investigación, y que ha motivado las reformas sucesivas de la legislación que han sido analizadas en apartado precedente relativo a la evolución histórica y legislativa de la moción de censura local.

El debate sobre su naturaleza política ha tenido consecuencias en el aspecto de considerar la capacidad o la conveniencia de tratar los extremos de su control y fiscalización por los tribunales o por otras entidades externas, a las que podría atribuirse la tutela de estas entidades locales³²⁹, resultando concluyente en este aspecto, debido

³²⁹ POMED SANCHEZ, L.: "El discutible control judicial de los motivos de la moción de censura", Revista de Estudios de Administración Local, Madrid, 1990, pp. 70 y ss.

precisamente a la consideración de naturaleza política de la misma, la inconveniencia de los pronunciamientos y controles relativos al fondo de la misma, y limitándose las actuaciones de los tribunales de justicia al enjuiciamiento de los supuestos formales de concurrencia para la interposición de la moción de censura y para la votación de la misma, pero no entrando nunca en el fondo, o en los motivos o en la intencionalidad de la moción por considerarse los mismo de estricta naturaleza política y por tanto no sujetos a la valoración por los órganos jurisdiccionales.

La consideración de su carácter de instrumento político tiene inmediata relación con la apreciación de la causa de la destitución, que indudablemente debe ser apreciada por los concejales en virtud de criterios de oportunidad, y no necesariamente de legalidad, sin perjuicio de que este aspecto pueda introducir algún matiz en la cuestión central, pero que en ningún caso tendrá debido a esta naturaleza política, carácter de esencial. Estos valorarán los hechos acaecidos como susceptibles de conducir a ella por estimar la existencia de perjuicio para la gestión del municipio. Se perfila así la existencia de la causa fundada y justa, remitiéndose la misma al respeto de los intereses generales y la interdicción de arbitrariedades al regir una concreta corporación, mientras la segunda se inserta en la relación de confianza alcalde/ concejales.

No obstante, desde la perspectiva más estricta de la naturaleza política de la moción de censura, al considerarse ésta una cuestión de oportunidad política, la causa o motivación de la misma no aparece como algo tasado, pero ni siquiera ha de invocarse como algo concreto, pues se considera que el mismo ejercicio de la moción de censura pone de manifiesto la quiebra de la confianza en el alcalde censurado, lo cual es suficiente para el ejercicio del control político. No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo, sala tercera, de 15 de mayo de 2003, en sus fundamentos jurídicos 1 y 2 considera que *"la motivación del escrito es innecesaria pues, por definición, siendo el fin de la presentación de una moción de censura la sustitución de la autoridad censurada, la razón no puede ser otra que el desacuerdo con la autoridad (...)*Por último merece la pena ser destacado que *el texto constitucional en su artículo 113 tampoco incluye la exigencia de motivación para la proposición de la moción de censura; y que igual sucede en la nueva redacción dada al artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General por la Ley 8/1999 de 21 de abril."*

Sin embargo, al respecto hay abierto un importante debate doctrinal en la que un sector importante de la doctrina se encuentra completamente en contra de dicha orientación en la moción de censura, destacando la importancia de la causa que, consideran, debería

ser un elemento fundamental en justificación del uso del control. Así el profesor Sánchez Morón³³⁰ considera que la motivación de la moción de censura podría servir para evitar que desde la oposición se abusara del uso de esta institución, llegando a proponer incluso un catálogo de causas para la moción, tales como el abandono por el alcalde del grupo político por el que fue elegido, el procesamiento del alcalde por determinados delitos, el incumplimiento grave de obligaciones legales esenciales, o la gestión gravemente dañosa para los intereses municipales.

Sin embargo, como se ha señalado, ni los pronunciamientos jurisprudenciales ni la legislación posterior se han hecho eco de las posturas que invocan una mayor importancia de la causa como fundamento o elemento importante en la moción de censura.

En definitiva, se considera en este trabajo, que la cuestión de la causa o motivación de la moción no puede dejarse vacía de contenido invocando criterios de oportunidad política para la misma, y en este sentido se orienta la investigación basada en el análisis de los casos propuestos en el apartado tercero de la investigación.

Aquí, en relación a la causa se aprecia pues una conexión con la cuestión de confianza, mecanismo paralelo de control, ésta si conectada a supuestos concretos y destinada al desbloqueo de terminados aspectos esenciales para el desenvolvimiento municipal, tales como las ordenanzas fiscales, los planes urbanísticos o la aprobación del presupuesto, en la que sí se determina la existencia de una causa vinculada a supuestos concretos, sin desvirtuar por ello su naturaleza de control político, como será analizado en apartado específico dedicado a la cuestión de confianza en el ámbito local en sus aspectos de conexión o complementariedad con la moción de censura local.

10.3.3 El principio de racionalización en la moción de censura al alcalde

El acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos precisan de los requisitos que señalen las leyes, y la moción de censura, en cuanto que instrumento con influjo en todos ellos, los requiere, siendo al legislador a quien competen en último término su determinación. Ello nos introduce en la consideración de la diversidad normativa con posible incidencia en la cuestión, legislación autonómica, y los propios ayuntamientos, a

³³⁰ SANCHEZ MORON, M.: "Sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", en Informe sobre el Gobierno local, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, pág. 310.

través de sus reglamentos orgánicos, que en todo caso, aunque deberán respetar el régimen básico y el núcleo esencial de este instrumento tal como los configura el legislador general, aunque podrá añadir precisiones y concreciones al mismo.

Por esa afectación a los derechos fundamentales y para evitar la conversión de la moción de censura en un instrumento de ingobernabilidad de la corporación, con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se advierte ya la necesidad de operar alguna regla moderadora del ejercicio de la facultad de “destituir alcaldes”, utilizándose los requisitos exigidos ya contemplados por la jurisprudencia antes del establecimiento de su regulación positiva, descartándose la aplicación analógica de las normas constitucionales relativas a la moción de censura del Presidente del Gobierno.

Posteriormente, tras su regulación en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el artículo 197 de la misma, estableció unos requisitos taxativos e ineludibles de la moción de censura al alcalde para hacer posible su tramitación³³¹, configurándose así como requisitos, no ya para que pudiera prosperar la moción, sino que va más allá, siendo necesarios incluso para la admisión a trámite de las mismas, es decir, para que el alcalde pudiera convocar el pleno en el cual se discutiría y votaría la misma, y si esos requisitos no constaran, sería suficiente para la denegación de la admisión a trámite de la misma, poniéndose así un primer filtro o traba a favor de ese principio de racionalización que prima en el ejercicio de este instrumento de control.

Estos elementos se han endurecido y desarrollado especialmente durante la evolución de la regulación de la institución motivada fundamentalmente por una serie de prácticas perversas que ponían en peligro la finalidad de la institución.

Así, la reforma de 1999, crucial en la regulación de la institución, señala al respecto, que una vez apreciados los requisitos formales para su admisión a trámite el pleno quedaría automáticamente convocado, lo que da una idea de la potencialidad que el cumplimiento o el incumplimiento de estos requisitos supone. Con ello, como se ha dicho mas arriba, se evitaba las prácticas perversas de no convocar la sesión para la votación de la moción, o el retraso excesivo de la misma, lo cual hiciera perder su finalidad y virtualidad a la moción propuesta.

³³¹ DE JULIAN CAÑADA, E.: “La modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: moción de censura y cuestiones de confianza”, Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 21, 1998, pp. 3092 a 3112.

En esta línea de razonamiento cabe plantear los cambios establecidos por la modificación operada en el artículo 197.1 por la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, que como se ha dicho, introducen una serie de requisitos en el régimen de mayorías necesario para la interposición de la moción de censura en caso de cambio de adscripción de grupo político, bien al del alcalde censurado o bien a cualquier otro al que al concejal se hubiera adscrito al inicio del mandato.

Así cabría plantear si los mismos pudieran incluirse dentro de aquellos rasgos de la moción de censura que conforman el principio de racionalización de la moción de censura al alcalde, en la misma línea de consideración de la prohibición de suscribir más de una moción de censura por mandato, dado que podría considerarse la lectura de que dichos requisitos constituyeran una limitación, como se considera el mencionado anteriormente, y que por tanto dicha limitación contribuye a dicha racionalización que la institución presenta. Dado que podrían interpretarse dichos requisitos como una limitación a la interposición de la moción para aquellos concejales que hubieran cambiado de grupo político respecto del que inicialmente se adscribieran

Sin embargo tal lectura no sería posible por cuanto incidiría en la vulneración del ejercicio del derecho de participación política del concejal, es por ello por lo que no se configura dicha previsión como una limitación a la votación, sino como un refuerzo de la mayoría exigida para la interposición y votación de la moción, todo ello en consonancia con lo que se menciona en la exposición de motivos de la ley que menciona el respecto a la doctrina del Tribunal Constitucional³³², que resulta clara en sus pronunciamientos en cuanto a la imposibilidad de vulnerar el derecho de participación política.

Así pues, y con estos razonamientos no se consideran estos requisitos como una limitación, sino como un refuerzo de mayorías, y por tanto no podrían considerarse en la línea integrar el carácter racionalizado de la moción de censura.

10.3.3.1 Prohibición de suscribir más de una moción de censura por mandato

Con anterioridad a su regulación por la legislación electoral, se asimiló por la jurisprudencia la suscripción de la moción de censura por los concejales con la petición

³³² BOTE SAAVEDRA, J.C.: "Modificación de la Ley Orgánica de Régimen electoral General, operadas por las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011, de 28 de enero. Especial referencia a la moción de censura", en Boletín de Derecho Local, Madrid, Lefebvre- El Derecho, 2011.

de convocatoria de una sesión municipal y como tal se contempló seguidamente en su regulación normativa, con la prohibición de suscribir más de una moción de censura por mandato a cada concejal, lo cual resulta una postura muy restrictiva, sosteniéndose el reconocimiento de derecho de los concejales a presentar las mociones de censura que estimen procedentes. Por otro lado, se afirmará como derecho vinculado al cargo de concejal presentar, por lo menos una vez durante su mandato, una moción de censura, abarcando dicho derecho su presentación y la obligación del alcalde de admitirla a trámite. Así, el derecho de los concejales a presentarlas significa su presentación en regla, de lo cual desde otro punto de vista, se deriva la correspondiente obligación del alcalde de tramitarlas si estuvieran correctamente formuladas, de tal modo que no estarían presentadas en forma las suscritas por concejales que ya hubieran presentado otras durante el mismo mandato³³³.

El deseo de aunar estas dos tendencias determina una doctrina constante buscando equilibrar las exigencias de la gobernabilidad de la corporación mediante la limitación de censurar con las derivadas del ejercicio real de ese derecho de los concejales: el sometimiento a debate y votación de la moción de censura supone la efectividad del derecho de los concejales que la presentan y la imposibilidad de suscribir más de una durante su mandato, pero si no se ha producido ese debate y votación, por no convocarse la sesión o no celebrarse en su integridad, las sucesivas peticiones no quedaban imposibilitadas mientras la primera o anteriores no alcanzaran su resultado.

Un último aspecto a tener en cuenta es el ocasionado por el debate parlamentario, que pretendió elevar a dos el número de mociones posibles de suscribir por cada concejal durante un mismo mandato, en contrapeso al requisito de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para la aprobación de la moción. Finalmente, se optó por mantener la limitación de una única moción por mandato y concejal basándose en razones de estabilidad y búsqueda de la racionalización.³³⁴

Así y partiendo de esta posición es posible mantener que cabe la reiteración de la petición cuando la moción de censura sea retirada antes de la celebración del pleno en que habría de debatirse, al no haberse producido su debate y votación con la consiguiente efectividad del mencionado derecho de los concejales en el ejercicio de su función representativa.

³³³ BALLESTEROS FERNANDEZ, A.: "Manual de Administración Local", Madrid, Abella, 2006.

³³⁴ COBO OLVERA, T.: "Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios. Concordancias y jurisprudencia", Barcelona, Bosch, 2004.

10.3.3.2 El carácter constructivo de la moción de censura al alcalde

Antes de la regulación en la legislación de la moción de censura ya había algunos antecedentes jurisprudenciales³³⁵, coincidiendo este rasgo con el carácter general de la ausencia de regulación que durante todo el examen y estudio de esta figura puede observarse, si bien no se hablaba de moción sino de destitución.

El requisito de incluir el nombre del candidato propuesto para alcalde, quien será proclamado como tal en caso de prosperar la moción es considerado esencial para la admisión a trámite de la moción de censura y su ausencia como defecto esencial que conllevará la denegación de la sesión en que debería procederse a su debate y votación³³⁶.

Ello se pone de manifiesto asimismo en su tratamiento en sede parlamentaria, pues con dicho carácter constructivo se dota a la institución desde el proyecto de Ley de Bases del Régimen Local y se recoge en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sin discusión tanto en 1985 como en 1991. Esta recepción sin cuestionar el rasgo mencionado recuerda la aceptación igualmente mayoritaria durante los debates constituyentes de la moción de censura constructiva al Presidente del Gobierno en aras a asegurar la estabilidad gubernamental. Dicha conexión se incrementa si se tiene en cuenta la finalidad de la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en 1991 y especialmente en 1999 que pretendía dotar de mayor seguridad, eficacia y gobernabilidad a los ayuntamientos, evitando los vaivenes políticos motivados por la existencia de gobiernos en minorías precarias.

Por otra parte, ha de destacarse que este carácter constructivo presenta un matiz de “carga a soportar” por alguno de los concejales cuando se presente una moción de censura. No obstante, esta consideración parece a priori suponer un obstáculo a la consecución de la gobernabilidad que debe primar en el ejercicio de esta institución, pues la necesidad de evitar el vacío de poder municipal, con la inmediata elección del nuevo alcalde, debe hacerse posible como cuestión esencial. En este sentido, el carácter constructivo de la moción de censura es un instrumento rápido para solucionar este

³³⁵ SANTOLAYA MACHETTI, P.: “Nota en torno a la posibilidad de cese de los Alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura (Comentario a cuatro recientes decisiones judiciales)”, Revista de Administración Pública, Núm. 108, septiembre- diciembre 1985.

³³⁶ GARCIA RUBIO, F. *Mociones de Censura Municipales*, 1999, Madrid, Cuadernos de Administración Local nº 9, Comunidad de Madrid, Dirección General de Administración Local.

vacío, cumpliendo una tarea positiva, que se produciría si el alcalde objeto de la moción de censura pudiera levantar la sesión sin que se hubiera elegido nuevo alcalde, una vez realizado el cese por la aprobación de la moción, retrasar el nombramiento de otro nuevo alcalde, por motivos de eficacia.

En cuanto a la posibilidad de ser candidato a alcalde en la moción de censura propuesta, antes de su regulación legal, que posibilitó que pudiera ser candidato a alcalde a cualquiera de los concejales, existían dos opiniones jurisprudenciales³³⁷. La primera de ellas, la destitución, obligaba a sustituir al alcalde siendo candidatos sólo los cabezas de lista, similar por tanto al supuesto de vacante en la alcaldía. Mientras que para la segunda, se trataba de un supuesto específico según el cual cualquier concejal podría ser candidato a alcalde. En apoyo de esta última postura se ofrecen dos motivos como la consecución de una alternativa viable y su consideración como un caso distinto al de provisión de la alcaldía vacante, justificada en razones de estabilidad.

Tras la regulación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General parece claro que cualquier concejal puede ser candidato a alcalde, pues será aplicable el artículo 197 y no el artículo 196 de dicho texto legal, justificándose este distinto tratamiento en el deseo de buscar la alternativa más favorable a propiciar la gobernabilidad. La base de todo ello se halla, en un factor de realismo político y un ejemplo de la actuación de los partidos políticos en el interior de los órganos representativos como profundización de su papel en la nueva configuración de la relación democrática de la representación, radica en el favorecimiento de la acción de los partidos a la hora de resolver estos supuestos, decidiendo que pueda ser candidato a alcalde cualquier otro concejal, al presumirse que el candidato idóneo del partido como alcalde sería el que figuró en primer lugar de la lista electoral y ahora la confianza del partido puede tenerla cualquier otro.

Por otra parte, el carácter constructivo, al producirse en una misma sesión la destitución del alcalde censurado y elección del nuevo alcalde propuesto como candidato en la moción de censura, resulta muy eficaz para combatir los supuestos de renuncia del alcalde antes de la votación de la moción de censura. Así, al tramitarse la moción el candidato al alcalde será el concejal en ella propuesto con independencia de su posición en la lista electoral, mientras la renuncia plantea un supuesto de vacante de la alcaldía a resolver según el artículo 198 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General donde son candidatos solo los concejales cabezas de lista.

³³⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P., "Nota en torno a la posibilidad de cese de los alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura", Revista de administración pública, núm. 108, septiembre- diciembre 1985.

10.3.4 La motivación de la moción de censura al alcalde. Importancia de la causa

Otro requisito destacable desde la perspectiva de la racionalización de la moción de censura, e indudablemente conectada con la perspectiva procedimental es la motivación de la moción de censura³³⁸, regulada en el ámbito estatal no en normas constitucionales, sino en normas reglamentarias.

Es este un elemento de racionalización por cuanto contribuye al objetivo de evitar proliferaciones de mociones de censura masivas, sin fundamento y sin justificar adecuadamente el interés general que se persigue. Si bien, como se ha señalado con anterioridad, al concretar la motivación de la moción de censura, o la causa de la misma con su carácter político, ésta no puede ser valorada en términos de objetividad o legalidad, y si únicamente en términos de oportunidad política. Pero el mero hecho de tener que fundamentarla, el tener que basarla en razones de mejora de la gestión y de los intereses municipales, introduce un factor que obliga al ejercicio de una motivación política, y por tanto, contribuye a la realización del principio de racionalización.

La motivación ha de ser entendida como el elemento inicial clarificador desde una perspectiva racional, del enfrentamiento entre las fuerzas políticas en el marco de las instituciones. El objetivo publicitario de la moción de censura precisa que desde el inicio del debate se profile con nitidez el conflicto entre la mayoría y la oposición.

Respecto de los gobiernos locales este planteamiento, resulta inadecuado a su estructura, y configuración, como ha podido apreciarse en el análisis realizado de las especialidades de los gobiernos locales, pero si puede decirse, que este elemento, conecta como ya se ha dicho con su carácter político, por cuanto únicamente puede valorarse a efectos de criterios de oportunidad, y por tanto, políticamente por los concejales suscriptores de la moción, y del mismo modo en el momento de la votación por los restantes concejales de la corporación que vayan a votar la misma.

Pero sin duda alguna, el hecho de su existencia, el hecho de que debe estar conectada con los intereses generales, y el hecho de que deba tener una coherencia interna, unida a la función de publicidad del debate, introduce un factor de racionalización muy importante a los efectos de realizar una conformación constructiva y racionalizada de esta institución en el ámbito local.

³³⁸ SANCHEZ DE DIOS, M., "La moción de censura", Madrid, Congreso de los Diputados, 1992, Pág. 349.

10.3.5 El carácter procedimental de la moción de censura al alcalde

El procedimiento representa un aspecto fundamental en la configuración normalizada de la moción de censura, ya que permite evitar las actuaciones por vía de hecho y conseguir la protección del derecho para el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos, que debe basarse en los principios de legalidad y seguridad jurídica y en su conexión directa con la propia gobernabilidad de las entidades locales.

Por ello, la actuación por vía de hecho, al prescindir de todo procedimiento infringe las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados con la consiguiente nulidad de pleno derecho de los actos afectados, aún cuando se pretenda justificar como respuesta frente a la actuación irregular del alcalde. Con fundamento en la perspectiva de su regulación legal, el carácter colegiado de los órganos de las corporaciones locales implica que éstas estén sometidas a unas reglas de procedimiento desde la convocatoria de la sesión hasta la proclamación de la autoridad electa, que precisan ser respetadas.

En segundo lugar, y en conexión con lo anteriormente mencionado, los derechos de acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos alcanzan protección jurisdiccional si se llevan a cabo de acuerdo con las leyes, y por ello han de cumplirse las normas de procedimiento establecidas por la legislación vigente, produciéndose una vulneración de dicho precepto constitucional cuando los concejales prescinden del procedimiento legal. Sin embargo, en cuanto a dicha normativa ha de destacarse, a diferencia de la moción de censura en el ámbito estatal, su pluralidad en cuanto a su regulación, pues ésta puede regularse no sólo por la legislación general, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local y los reglamentos locales de aplicación, sino también por la normativa autonómica y la procedente de los propios ayuntamientos a través de sus reglamentos orgánicos, en ejercicio de la autonomía constitucional y legalmente garantizada objeto de una garantía institucional.

En líneas muy generales, se puede afirmar el diseño progresivo de un procedimiento relativo a la propuesta de destitución primero, y a la moción de censura después, y partiendo del correspondiente a una sesión del pleno del ayuntamiento con rasgos

específicos debido a la trascendencia del asunto tratado, que podrían sintetizarse en los siguientes³³⁹.

Así, por lo que se refiere a la sesión plenaria en la que debe tratarse la votación de la moción de censura, ésta debe presentar un carácter extraordinario y especialísimo. Es, indudablemente, el pleno del ayuntamiento, como órgano específico y que ostenta la representación de la soberanía popular, quien puede debatir o discutir la actuación del alcalde al frente de la gestión municipal y quién posee la competencia para poder censurarlo o destituirlo.

Respecto al carácter de la sesión municipal en la cual se debatirá la moción de censura, tradicionalmente se había considerado como extraordinaria. Esta petición de convocatoria de sesión, con la reforma de 1999 opera conjuntamente con la presentación del escrito de moción, no ocurriendo así anteriormente, en la cual podría solicitarse la celebración de esta sesión, y posteriormente presentar el escrito de solicitud de la moción. Ello como consecuencia de los problemas presentados en la realidad práctica ante la pasividad o negativa de los alcaldes, para proceder a la convocatoria, superándose la reforma operada en 1991 en cuya redacción se habla de “un pleno convocado al efecto”, para discutir y votar la moción en plazo de quince días desde su presentación. De esta forma, la sesión en la cual se debatirá la moción de censura podría calificarse de especialísima, distinta pues, de las calificadas como ordinarias y extraordinarias, dado que su contenido y plazo de celebración vienen predeterminados expresamente por la ley electoral, igual que el de la sesión constitutiva del ayuntamiento.

Por lo que se refiere al quórum para la presentación del escrito de moción, el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General estableció entre las condiciones específicas de la moción de censura en 1985, el quórum de suscripción de la moción en la tercera parte de los concejales, lo cual supuso un endurecimiento respecto al constitutivo de la regla general de solicitud de las sesiones extraordinarias establecido por el artículo 46.2 a) de la Ley de Bases del Régimen Local, siendo un argumento más en orden a su elevación a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

Este requisito de la mayoría para la interposición de la moción también se ha visto reforzado. Así, con la vigencia de la normativa que regula la moción de censura al

³³⁹ COBO OLVERA, T.: “Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios. Concordancias y jurisprudencia”, Barcelona, Bosch, 2004.

alcalde, ésta se formalizará por escrito presentado en el registro general del ayuntamiento y debe reunir los requisitos exigidos en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, pues la falta de los mismos será la única causa para denegar la convocatoria. Dicha comprobación sólo puede tener carácter formal y nunca material, esto es, la falta de concreción de los motivos en que se funda la moción en el escrito de solicitud no es óbice a su convocatoria, por no venir exigida normativamente, aunque es cierto que en la práctica suelen acompañarse precisiones en ese mismo documento o en otros, pero ello no tiene ninguna relevancia en orden a admitirla o no a trámite.

Este requisito de la comprobación se ha visto reforzado por la regulación introducida por la Ley Orgánica 2/2011, que modificando la letra e) del artículo 197.1 de la Ley Electoral establece que en el momento de la sesión plenaria posterior a la constitución de la mesa de edad que debe presidir la misma, ésta actuará *"...constatando para poder seguir con la tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a)..."*.

Por tanto deben comprobarse que se mantienen los requisitos relativos a: que la moción se propone al menos por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación; que se incluye un candidato a la alcaldía; la aceptación expresa por dicho candidato en el escrito de proposición de la moción; y que dicha mayoría se ve incrementada en el mismo número en caso de que alguno o algunos de los concejales proponentes formara o haya formado parte del grupo político al que pertenece el alcalde cuya censura se propone o igualmente alguno o alguno de los concejales proponentes haya dejado de pertenecer al grupo político al que se adscribió al inicio de su mandato.

Se aprecia pues con la nueva regulación de 2011 un reforzamiento del requisito procedimental, en tanto que dichos requisitos debe concurrir y comprobarse en el momento de presentación de la moción, pero también debe mantenerse y comprobarse en el momento de la votación de la misma, todo ello con la finalidad de evitar que posteriores cambios en la adscripción posteriores a la presentación de la moción no pudieran ser tenidos en cuenta en el momento de votación de la moción de censura propuesta.

Todo ello supone pues un control férreo del cumplimiento del requisito de la mayoría reforzada exigida en aras a su efectividad. Del mismo modo cabe avanzar, que ello se sitúa en la línea de posibilitar que las posibles decisiones de los partidos políticos respecto de la expulsión de sus miembros que hubieran infringido la disciplina de partido

presentando una moción de censura pudieran hacerse efectivas, ello tiene igualmente fuertes implicaciones en diversos aspectos colaterales, lo cual será analizado seguidamente dentro del apartado relativo a la problemática que presenta la moción de censura en su regulación y configuración actual.

Igualmente, en este ámbito procedimental puede predicarse el carácter único de la moción de censura planteada, no permitiéndose las mociones de censura alternativas, que fueron permitidas en un momento de desarrollo normativo posterior a 1985, introduciéndose la posibilidad de presentar mociones de censura alternativas dentro de los dos días siguientes a la convocatoria de la sesión. En este aspecto, es indudable la influencia de la regulación de la moción de censura del Presidente del Gobierno, tanto por su propia admisión como por el plazo para efectuarlas y la posibilidad de debatir conjuntamente la originaria con las alternativas.

Sin embargo, desde la reforma de 1991, que eleva el quórum de suscripción a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, las mociones alternativas han dejado de ser posibles, sobre todo si se combina esta exigencia con la prohibición de suscribir más de una por mandato. Con esta regulación caben las mociones de censura sucesivas, si un concejal firmante es sustituido por el suplente correspondiente, pero se suprime de este modo la posibilidad de las mociones de censura alternativas.

La celebración del pleno constituye un aspecto esencialísimo dentro del procedimiento, ligada íntimamente al carácter constructivo de la figura. A diferencia de la situación prelegislativa, en la que se recogía la posibilidad de celebrar dos plenos, uno para debatir la propuesta de destitución y otro para la elección del nuevo alcalde, la regulación actual establece, en virtud de los principios de racionalidad, eficiencia y unidad de acto, la celebración de una única sesión, de acuerdo con éste de carácter constructivo con el cual se ha dotado a la moción de censura al producirse automáticamente el cese y el nuevo nombramiento.

Y finalmente, en cuanto al tratamiento del procedimiento en la moción de censura, procede referirse a la votación, respecto de la cual, la actual legislación de régimen local establece que las votaciones pueden ser ordinarias, nominales, secretas, constituyendo las ordinarias el sistema normal de votación. Respecto a la forma de la votación de la moción de censura no se prevé nada en la normativa general.

Así parecería que en principio pudiera utilizarse cualquier sistema de votación, salvo regulación expresa en contrario en el reglamento orgánico municipal, no resultando

obligatoria la votación secreta. Pero, la inviabilidad desde el punto de vista legal de la votación secreta ha sido puesta de manifiesto por la doctrina y la jurisprudencia de desarrollo³⁴⁰, argumentándose que tal posibilidad necesita ser habilitada mediante ley formal y que la actual redacción del artículo 70.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, impide dicha forma de votación, pudiendo únicamente el pleno optar entre la votación ordinaria y nominal, lo que es coherente con el tenor literal del artículo 22.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local introducido por la reforma de 2003, que viene a poner fin a las dudas y planteamientos realizados en torno a la forma de votación en la moción de censura mediante su regulación expresa³⁴¹.

Respecto de la votación, y más concretamente del quórum exigido para la aprobación, la regulación establecida con la reforma de 2011 introduce importantes elementos de confusión, dado que, como se ha analizado anteriormente, el artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General introduce una mayoría reforzada para la presentación de la moción en caso de que alguno de los proponentes haya dejado de pertenecer al grupo político del alcalde censurado o al grupo que perteneciera inicialmente, debiendo incrementarse dicha mayoría. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, no se modifica el apartado f) del referido artículo 197.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que continúa disponiendo que la moción de censura prosperará con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la corporación.

Ello lleva a pensar, que si bien la moción de censura necesita el quórum reforzado para proponerse, y que este quórum debe mantenerse hasta el momento de la votación, pero que sin embargo la votación puede ser favorable con el voto de la mayoría absoluta, sin que esta se vea reforzada. Por tanto, se daría la paradoja de que se necesitaría un quórum superior para interponer la moción de censura que para la aprobación de la misma.

³⁴⁰ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 22 de marzo de 2006, Fundamentos Jurídicos 5 y 6, que confirma la decisión de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que había declarado nulo el acuerdo de pleno en el que se aprobaba una moción de censura por haberse llevado a cabo por grupos políticos municipales y no nominalmente por cada uno de los concejales, por considerar que la exigencia de la votación mediante voto personal y directo se entendía implícita en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

³⁴¹ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág. 350.

En cualquier caso, las opiniones doctrinales no son unánimes, en cuanto que existen dudas razonables sobre la supervivencia jurídica del citado apartado f), y en utilización de la interpretación legal analógica, se viene interpretando que dicha mayoría absoluta se vería afectada en caso de concurrir los supuestos previstos en los párrafos dos y tres de la letra a) del artículo 197.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.³⁴²

De todos modos, ha de estacarse la crítica, esta sí unánime, por parte de la doctrina, como de los operadores jurídicos en la materia, a la técnica legislativa utilizada, en tanto que la confusión se hubiera evitado fácilmente añadiendo a la letra f) del artículo la indicación de que dicha mayoría se vería igualmente incrementada en los supuestos previstos para la interposición de la moción.

En cualquier caso, la incidencia práctica se considera escasa, por cuanto es altamente improbable que quien firmara la proposición de una moción de censura no la votara a favor posteriormente en el momento de la sesión celebrada expresamente para la votación de la misma. No obstante, cabe señalar, que como ha puesto de manifiesto la práctica y la trayectoria en la entidades locales, la casuística es prácticamente infinita y sorprendente, y en este sentido cabría pensar en casos en que cualquiera de los proponentes no pudiera asistir por diferentes causas a la sesión automáticamente convocada para la votación de la moción, alterándose por tanto la mayoría necesaria para que la misma prosperara y creándose por tanto un elemento de discrepancia a la hora de considerar si la moción pudiera entenderse efectivamente aprobada. Y ello porque el carácter procedimental fuertemente marcado requiere la convocatoria automática de la moción, no pudiendo por tanto realizar modificaciones en el régimen de la convocatoria en caso de circunstancias sobrevenidas que pudieran impedir la asistencia a la misma de cualquiera de los miembros de la corporación.

10.4 Problemática y peculiaridades de la moción de censura en las entidades locales

Como se ha dicho con anterioridad, la moción de censura en el ámbito local no había sido prevista inicialmente ni por la norma constitucional, ni por la legislación de desarrollo, naciendo fundamentalmente de la admisión de la misma por la jurisprudencia y por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional ante la casuística y problemática planteada

³⁴² DUQUE DIAZ, J.A.: "Informe relativo al régimen jurídico aplicable a la presentación de una moción de censura, recogido en los artículos 201.7 y 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero", Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local Madrid, núm. 27, octubre 2011, pp. 170 a 171

en la praxis local, como se ha puesto de manifiesto en los apartados precedentes. De este modo, la moción de censura nace conectada con situaciones problemáticas de la vida local y pretendiendo dar respuesta a las mismas.

De tal manera, la moción de censura entra en nuestro ordenamiento jurídico con la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General operada por la Ley Orgánica 8/1991. Si bien pronto se plantean numerosas cuestiones problemáticas derivadas del desenvolvimiento y puesta en marcha de la misma en la vida municipal, circunstancias estas que presentaban como denominador común las trabas que se interponían para el correcto desarrollo de la institución, a las que se fueron dando soluciones regulativas en las sucesivas reformas legislativas planteadas.³⁴³

10.4.1 Problemática y peculiaridades de orden formal en la moción de censura local

Estas cuestiones son fundamentalmente de orden formal o procedimental. Así, cabe señalar los problemas relacionados con la convocatoria de la moción y la negativa a la convocatoria por el alcalde objeto de la moción de censura a la sesión de debate de la misma, a lo que se da solución mediante la reforma del apartado c) del artículo 197.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que establece la convocatoria automática de la moción para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro³⁴⁴. Del mismo modo, y en la misma línea tendente al bloqueo de la celebración de la sesión de debate de la moción, cabe situar la práctica tendente a la dimisión del alcalde para evitar así la votación de la moción, a lo que igualmente se da solución con la convocatoria automática citada³⁴⁵. Otro problema igualmente de orden formal era la acreditación de las firmas de los proponentes de la moción, con lo que igualmente se conseguía paralizar

³⁴³ LOPEZ PELLICER, J. A.: "La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración Local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)", Revista de estudios de la Administración Local y autonómica, núm. 279, 1999, pág. 128.

³⁴⁴ La Sentencia Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 26 de abril de 2004. F.J. 4º, considera que la negativa del alcalde, bien por resolución expresa o bien por silencio administrativo, a convocar el pleno en el que ha de votarse la moción de censura, cuando se ha acreditado que se han cumplido los requisitos legalmente establecidos por la Ley Orgánica Reguladora del Régimen electoral General, infringe el derecho fundamental de los concejales recurrentes al ejercicio de su cargo representativo.

³⁴⁵ La Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1997 (EDJ 1997/784), desestimó el recurso de apelación en el que se pretendía declarar la nulidad del acto del cese del recurrente como alcalde, adoptado en moción de censura por mayoría absoluta del número de concejales de la corporación, no siendo procedente declarar la nulidad de pleno derecho, toda vez que el pleno de la corporación se pronunció en uso de la potestad que el confiere el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, no pudiendo ser aceptada la renuncia del recurrente para dejar sin efecto la moción de censura pues con ello "se vulneraría la potestad de los representantes de la voluntad popular ya manifestada de proceder a la designación de un nuevo alcalde"

la moción³⁴⁶, a lo que también se da solución con la modificación introducida en el apartado b) del precepto regulador, en que se exigía el requisito de la autenticación de las firmas debidamente por el secretario de la corporación o ante notario. Igualmente y en la misma línea se sitúa la tendencia a la presentación de mociones que no cumplieran con los requisitos legales, introduciéndose para ello la necesidad de la comprobación de los mismos por el secretario de la corporación extendiendo la correspondiente exigencia acreditativa prevista también en el apartado b) del citado artículo 197.1.

10.4.2 Problemática y peculiaridades relacionadas con el fondo, finalidad e intencionalidad de la moción de censura local

Finalmente, y ya más en conexión con cuestiones de fondo, cabe señalar la excesiva proliferación de mociones de censura que lleva a introducir cambios legislativos tendentes a la limitación de la misma a una moción por mandato. Ello también, sin duda puede llevar a introducir situaciones que podrían calificarse de perversas en tanto en cuanto suponen una alteración del sistema para fines que no son los previstos, pero cuya dinámica encaja perfectamente con la normativa introducida. Así puede pensarse en aquella corporación que en la sesión constitutiva inicial de la misma, deja que acceda a la alcaldía el candidato del partido más votado pero en minoría, para posteriormente presentar los grupos municipales restantes que tendrían mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación una moción de censura. Así pues, esta moción supondría el acceso a la alcaldía del candidato alternativo con apoyo de los restantes grupos políticos que componen la corporación, y que al existir la limitación de no poder presentar cada concejal más de una moción de censura por mandato, se aseguraría, hiciera lo que hiciera, su continuidad hasta el final del mandato, sin que pudiera ser objeto de una moción de censura en ningún momento posterior. De este modo, se eliminaría la función de control que la moción de censura representa, e igualmente la solución que la misma pudiera presentar a situaciones de ingobernabilidad, pues así, aunque el alcalde que accede a la condición de tal en virtud del apoyo de los restantes grupos políticos que componen la corporación por medio de una moción de censura,

³⁴⁶ La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1990 (EDJ 1990/1382) resolvía la impugnación de una resolución del alcalde en virtud de la cual se denegó la convocatoria de pleno extraordinario para la tramitación de la moción de censura presentada contra él por los diez concejales recurrentes, que en tendía que la moción fue presentada en forma inadecuada al no identificarse ni reconocerse la firma de los que la presentaron. Así la sentencia considera que *"la negativa del alcalde no tiene un adecuado fundamento, pues si le surgió alguna duda acerca de la identidad de los diez firmantes y de si estos eran miembros de la corporación, tenía en sus manos la posibilidad de desvelarlas mediante información del secretario, máxime si, como consta en el expediente, los interesados en la moción se presentaron a la presencia de éste para autenticar sus firmas."*

perdiera el apoyo de los mismos en una clara situación de ingobernabilidad, no podría ser nunca controlado mediante una moción de censura. De este modo, se pone de manifiesto una problemática importante en las corporaciones locales por el uso de este instrumento de control, que así no sólo es que pierda su finalidad, sino que queda completamente desvirtuado dentro del marco de los mecanismos de control que se configuran en el marco del control político de las entidades locales, lo que indudablemente tiene igualmente repercusiones en la fuerza, la efectividad y en definitiva en la legitimidad de los gobiernos locales en un sentido amplio.

Sin embargo, en el momento actual caben plantearse peculiaridades y problemáticas quizás más de fondo sobre la institución de censura en el ámbito local, y que por ello inciden más en la auténtica naturaleza de la misma, en su operatividad y en el cumplimiento del objetivo para el que fue diseñada, y asimismo y más importante en la colisión de otros derechos que inciden directamente en la participación política.

Así pues, cabe hacer referencia a las peculiaridades relacionadas con la causa de la moción censura, íntimamente conectadas con su naturaleza política, y más específicamente de control político, que ya han sido tratadas en apartados precedentes, y que ponen de manifiesto la importancia de la misma por cuanto de la fortaleza y correcta argumentación de esta causa, o por el contrario de la debilidad de la misma, va a poder apreciarse el funcionamiento de la institución objeto de estudio y análisis como un auténtico elemento de control político, siendo precisamente este el aspecto esencial en el que se incide desde la perspectiva de este trabajo.

Sin embargo las tendencias doctrinales, también como se ha referido con anterioridad, son contradictorias en este sentido, siendo avaladas por los tribunales de justicia aquellas tendencias que abogan por una causa que al relacionarse estrictamente con la noción política de la moción de censura considera incluso que la mera interposición de la moción pone de manifiesto la ruptura de la confianza en el presidente o alcalde, siendo esto suficiente para considerar correcta desde este punto de vista la moción de censura interpuesta.

Así, cabe reiterar nuevamente en este punto lo establecido la Sentencia del Tribunal Supremo, sala tercera, de 15 de mayo de 2003, en sus fundamentos jurídicos 1 y 2 considera que *"la motivación del escrito es innecesaria pues, por definición, siendo el fin de la presentación de una moción de censura la sustitución de la autoridad censurada, la razón no puede ser otra que el desacuerdo con la autoridad"* (...) *"Por último merece la pena ser destacado que el texto constitucional en su artículo 113 tampoco incluye la*

exigencia de motivación para la proposición de la moción de censura; y que igual sucede en la nueva redacción dada al artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General por la Ley 8/1999 de 21 de abril.”

Todo ello conecta con la tendencia seguida por la legislación de desarrollo de la moción de censura local, y más concretamente la reforma operada sobre esta institución en 2011, que no opta por profundizar en la línea de la causa o motivación para poner solución a la excesiva proliferación de las mociones de censura locales, sino por introducir una serie de requisitos para su interposición que limitan la operatividad de la misma, pudiendo decirse que pondrían en cuestión la posibilidad de interposición y su limitación como instrumento de control político en el ámbito local, como seguidamente se procede a analizar.

10.4.3 Problemática planteada con la regulación de la moción de censura local por la reforma de 2011 y el reforzamiento del requisito de la mayoría para proponer la moción de censura local

En primer lugar, cabe hacer referencia a la situación planteada con la reforma de 2011 y el reforzamiento del requisito de la mayoría para proponer la moción, que incide directamente según ciertos sectores doctrinales sobre el derecho de participación política de los representantes electos de las entidades locales recogido en el artículo 23 de nuestro texto constitucional, también con importantes derivaciones básicamente sobre la consideración del transfuguismo, la expulsión de los miembros de los grupos de las entidades locales y sus efectos.

Así, la reforma de 2011 introduce, como ya ha sido analizado el requisito del reforzamiento de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para presentar la moción de censura en caso de que alguno de los proponentes haya dejado de pertenecer al grupo político municipal del alcalde o al que fue adscrito al inicio del mandato³⁴⁷. Ello implica por tanto que los votos de los concejales en que concurre la circunstancia de haber dejado de pertenecer al grupo político inicial no contarían para apreciar la mayoría absoluta, incidiendo claramente en su derecho de participación

³⁴⁷ ALGUACIL GONZALEZ- AURIOLES, J.: “De nuevo sobre el poder y los controles a los partidos políticos. A propósito de la reciente reforma de la LOREG sobre mociones de censura en el ámbito municipal”, Revista General de Derecho Constitucional, núm. 12, 2011, pág. 5.

política, en tanto en cuanto su voto no tiene valor para computar la mayoría necesaria para la moción.

Esto puede considerarse reprochable por un sector importante de la doctrina, por considerarlo un *"requisito irracional y desproporcionado tratándose así de una desnaturalización de la institución de la moción de censura"*³⁴⁸. Además puede considerarse potencialmente inconstitucional³⁴⁹ desde el punto de vista de que da lugar a una discriminación de dichos concejales en el ejercicio de su cargo representativo, en concreto dentro de las funciones de control político que implica el mismo por excelencia, lo cual tiene especial trascendencia en concejales de los grupos de la oposición por cuanto que su función principal en el pleno, con las nuevas tendencias de configuración, es la función de control, lo que constituiría una vulneración del artículo 23 de la Constitución Española.

En este sentido resulta importante la Sentencia del Tribunal Constitucional número 169/2009, que en su fundamento jurídico cuarto, refiriéndose a las funciones de los diputados provinciales no adscritos, argumenta que la consideración de no adscritos no puede imposibilitarles *"ejercer las funciones de control del gobierno provincial (pueden presentar mociones y escritos), ni tampoco su plena participación en el pleno de la corporación (pueden participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación)"*.

Se aprecia aquí lo que podría denominarse un cierto fraude de ley, por cuanto no se prohíbe que los concejales en los que concurren las circunstancias de haber dejado de pertenecer al grupo municipal inicial, pero se utiliza el subterfugio de que la mayoría tenga que ser reforzada y su voto no cuente para la misma. En definitiva lo que subyace es la prohibición de voto de la moción, pero no se formula directamente por cuanto ello supondría una vulneración clara y frontal contra el principio constitucional, directamente conectado con una circunstancia de tipo político. Lo cual constituye un argumento en la misma línea de la inconstitucionalidad planteada con anterioridad.

³⁴⁸ GAVARA DE CARA, J.C.: "La reforma de la LOREG: expectativas y alcance", en La reforma de la Ley Orgánica del régimen electoral General, J.C. GAVARA DE CARA Y RODRIGUEZ CHUECA RODRIGUEZ (coords.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 140 y 142.

³⁴⁹ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág. 337.

La introducción de esta reforma tiene su causa en el incumplimiento reiterado del pacto antitransfuguismo suscrito la práctica totalidad de los principales partidos políticos, así esta reforma cumple con uno de los compromisos *"fijados entre los principales partidos políticos cuando firmaron el Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales el 7 de julio de 1998, renovado el 26 de septiembre de 2000, al que se le añadió un importante addenda el 23 de mayo de 2006"*.³⁵⁰ En el punto sexto de este pacto, los partidos suscriptores se comprometieron a estudiar y a presentar una iniciativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que pusiera freno a las consecuencias del transfuguismo en la presentación de las mociones de censura.

10.4.4 Problemática planteada en la moción de censura local en torno a la expulsión de un partido político o del grupo político de los concejales y su incidencia en la posibilidad de firmar la interposición de la moción

Todo lo expuesto con anterioridad tiene conexión directa con la expulsión de un partido político y la expulsión de un grupo político. Cabe considerar la expulsión y sus efectos en tanto en cuanto que la misma podría producirse, y de hecho se produce, en la mayoría de los casos como resultado del pacto antitransfuguismo, cuando un edil de un partido político presenta una moción de censura apoyando a otro partido o a otra coalición. En este caso, la moción así presentada sería válida con la sola mayoría absoluta del número legal de miembros que integran la corporación, incluidos por tanto los concejales susceptibles de ser expulsados, por cuanto la expulsión no se ha producido en el momento en que se presenta el escrito de proposición de la moción. Sin embargo, como el cumplimiento de dicho requisito, es decir, si se mantiene el mismo en la fecha de la sesión de debate de la moción, ha de comprobarse, puede suceder que en el periodo que media, la expulsión se haya producido, o al menos se haya iniciado el procedimiento de expulsión, lo que plantea innumerables problemas de consideración de dicha mayoría reforzada que la reforma de 2011 introduce.

En efecto, con carácter general, la expulsión de un partido político, en la mayoría de los estatutos de los mismos, se plantea mediante un procedimiento contradictorio que no

³⁵⁰ ALGUACIL GONZALEZ- AURIOLES, J.: "De nuevo sobre el poder y los controles a los partidos políticos. A propósito de la reciente reforma de la LOREG sobre mociones de censura en el ámbito municipal", Revista General de Derecho Constitucional, núm. 12, 2011, pág. 5.

puede sustanciarse ni finalizarse en el periodo que media entre la interposición del escrito de proposición de la moción de censura y la sesión en que la misma ha de votarse, y por ello se plantea que si la expulsión del partido no es efectiva, la expulsión del grupo político tampoco lo sería, no necesitándose por tanto la mayoría reforzada exigida por la reforma de 2011.

Por otra parte, cabe plantearse hasta que punto, la expulsión de un partido político conlleva automáticamente la expulsión del grupo político municipal, lo que introduce ya en la dinámica de la disciplina de partido, la regulación de los partidos y el poder que los partidos tienen en las instituciones democráticas y su proporcionalidad con el ejercicio de la representación del cargo público del tan citado artículo 23 de nuestro texto constitucional.

A tales efectos la Sentencia de 6 de febrero del Tribunal Superior de Justicia de Asturias considera que la suspensión de militancia acordada es suficiente para que deba exigirse reforzamiento de la mayoría legal para poder optar a la proposición y trámite de la moción de censura. Así, el citado tribunal, realiza una valoración finalista de la norma, como deja manifiestamente claro en el fundamento de derecho tercero al afirmar que *"la interpretación que realiza de la nueva redacción del artículo 197.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General busca hacer útil la reforma legislativa promovida, cuyo objetivo no es otro que luchar contra el transfuguismo"*. Al mismo tiempo, argumenta que *"aunque el Tribunal Constitucional en la Sentencia número 185/1993 consideró que la suspensión cautelar de funciones y militancia de un afiliado a un partido político no puede equivaler a su expulsión del grupo político municipal al que fue adscrito al inicio del mandato, dicha doctrina constitucional es anterior al a reforma legislativa de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y, por otra parte, que al persistir en dicha interpretación dejaría sin efecto práctico la voluntad del legislador"*.

Además la referida sentencia se apoya en que la el tenor literal del artículo 73.3 párrafo primero, de la Ley de Bases de Régimen Local, parece referirse a otros casos en los que un concejal puede pasar a la consideración de concejal no adscrito independientes del abandono o de la expulsión; concluyendo que *"con la mera suspensión de militancia es suficiente, puesto que con los plazos que se manejan para el procedimiento de expulsión de un partido es imposible que la misma sea efectiva antes del debate y votación de la moción de censura que ha de celebrarse el décimo día hábil desde su presentación en el registro municipal"*.

Igualmente entiende el profesor Alguacil³⁵¹ que es absolutamente desproporcionado *"considerar cualquier práctica de transfuguismo como algo censurable, tal y como establece el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General"* Y en definitiva se deja el control a los partidos políticos. En efecto, en este sentido parece hacerse ya *"referencia no tanto a un posible transfuguismo para cambiar la mayoría votada popularmente, sino incluso a un transfuguismo que permita nuevas mayorías, si estas no existían en el momento de constituirse la corporación, lo cual ya parece exceder el estricto ámbito conceptual del transfuguismo político"*.³⁵² Tendencias éstas que aluden, indudablemente al concepto de transfuguismo político, la consideración del mismo, y las limitaciones que al mismo pueden imponerse, por cuanto la línea con el derecho a la formación de nuevas mayorías y a los pactos postelectorales que el derecho de participación política implica puede ser claramente vulnerado.

Así pues, se deja por tanto el control a los partidos políticos, que son los que podrían plantear o no la suspensión de militancia o la expulsión del edil del partido político correspondiente, que conllevaría, en principio, la expulsión del grupo municipal, lo que daría lugar a la exigencia de la mayoría reforzada introducida con la reforma de 2011, y en definitiva que su voto no computara para la presentación y tramitación de la moción de censura. Ello supone una traslación del control que debe ejercer el representante libremente elegido en virtud de lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Española al partido político que representa, en tanto que *"dependería únicamente de la voluntad de los partidos políticos el ejercicio de una función tan básica como el control del gobierno y, por ende el derecho al voto en el pleno. (...) La interpretación de la previsión recogida en el apartado e) del artículo 197.1 relativa a la necesidad de que el día fijado para la votación se mantengan todos los requisitos del apartado a), no parece que pueda llevar a la conclusión de que situaciones sobrevenidas, contrarias a la voluntad de los proponentes, puedan afectar a la tramitación y votación de un instrumento de control válidamente planteado, más aún cuando la situación sobrevenida es una sanción externa por la presentación de la moción. Con esta interpretación*

³⁵¹ ALGUACIL GONZALEZ- AURIOLES, J.: "De nuevo sobre el poder y los controles a los partidos políticos. A propósito de la reciente reforma de la LOREG sobre mociones de censura en el ámbito municipal", Revista General de Derecho Constitucional, núm. 12, 2011, pág. 5.

³⁵² DUQUE DIAZ, J.A.: "Informe relativo al régimen jurídico aplicable a la presentación de una moción de censura, recogido en los artículos 201.7 y 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero", Cuadernos de Derecho Local, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 27, octubre 2011, pág. 166.

*quedaría vaciado totalmente de contenido el derecho de control del grupo de gobierno que poseen los miembros del pleno.*³⁵³

Del mismo modo, no se contemplan cuestiones tales en las que todos los miembros del grupo político fueran expulsados, o el supuesto en que el grupo político llegara a desaparecer por causas tales como la desintegración del partido político al que representan. Todo ello resulta relevante en tanto en cuanto que el precepto menciona la expresión "*por cualquier causa*", llevando por tanto a pensar en la multitud de posibilidades que el supuesto pudiera conllevar. Todo ello revela que en la práctica la regulación y el desarrollo de las mociones de censura locales puede conllevar y continua conllevando peculiares y difíciles situaciones que en la práctica suponen la inestabilidad, ingobernabilidad de las instituciones representativas, en claro perjuicio de los intereses municipales.

10.4.5 Problemática derivada de la técnica legislativa utilizada en la regulación de la moción de censura local por la reforma de 2011

Por otra parte la técnica legislativa es deficiente en cuanto que los dos últimos apartados del artículo 197.1 a) aluden a una misma situación, en tanto que tiene como denominador común el haber dejado de pertenecer al grupo político inicial, dando exactamente lo mismo que fuera el del alcalde censurado o cualquier otra; por lo cual no parece tener sentido dicha diferenciación, dejando por otra parte de lado otras diferenciaciones y matizaciones que si podrían resultar necesarias para la clarificación del desarrollo y operatividad de la moción. A lo que cabe sumar, como se ha dicho la no modificación del apartado f) del citado precepto en cuanto a la homogeneización de la exigencia de la misma mayoría reforzada para proponer la moción de censura para su votación en los supuestos en que el concejal haya dejado de pertenecer al grupo político del alcalde censurado o al inicialmente adscrito.

³⁵³ DUQUE DIAZ, J.A.: "Informe relativo al régimen jurídico aplicable a la presentación de una moción de censura, recogido en los artículos 201.7 y 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero", Cuadernos de Derecho Local, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 27, octubre 2011, pág. 169.

10.4.6 Problemática relacionada con las posibilidades de regulación por parte de las comunidades autónomas de la moción de censura local

Cabe poner de manifiesto la problemática también tendente a las posibilidades de regulación por parte de las comunidades autónomas en la materia relativa a la moción de censura, tema que ha sido esclarecido por el pronunciamiento del tribunal constitucional en su Sentencia número 81/2012 de 18 de abril, en la que fija doctrina jurisprudencia sobre la atribución de competencias en la regulación de la moción de censura en el ámbito local.

Así, en síntesis, cabe señalar que el Tribunal considera, en su fundamento jurídico tercero, que la moción de censura en el ámbito local, se considera como un instrumento de control y exigencia de responsabilidad política, pero también es un procedimiento extraordinario de elección del alcalde, y es en virtud de ese aspecto de regulación de un procedimiento de elección de un cargo electivo de representación política, se incardina en la materia relativa a las elecciones locales, y por tanto en el régimen electoral general del artículo 81.1 de la constitución española. De este modo, argumenta el tribunal *"la regulación establecida en el artículo 197.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, al que remite el artículo 22.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, es, al mismo tiempo, norma de configuración de los elementos esenciales de un instrumento clave de la forma de gobierno local (artículo 149.1.18 de la Constitución Española), regulación de un procedimiento extraordinario de elección del alcalde (artículos 81.1, 23 y 140 de la Constitución Española) y norma de desarrollo directo del artículo 23.2 de la Constitución Española (regulación de elementos centrales del régimen de acceso y permanencia y cese del alcalde). De este modo se satisface la reserva de ley orgánica que rige para estas dos últimas cuestiones ex artículo 81.1 de la constitución Española. (...) Si la moción de censura al alcalde se sitúa en las bases del régimen local, en el desarrollo de del artículo 23 de la Constitución Española, unen el régimen electoral general, corresponde al Estado, de acuerdo con los artículos 149.1.18 y 81.1 de la Constitución en relación con los artículos 140 y 23 de la constitución, establecer su configuración, límites y garantías".* Realiza también el Tribunal la referencia al artículo 149.1.1 de la Constitución, que faculta al legislador estatal para regular el contenido primario, bases y límites esenciales en aquellos aspectos necesarios para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que derivan del artículo 23 de la Constitución; si bien esta derivación puede apreciarse igualmente de los preceptos mencionados con anterioridad.

Por tanto y respecto de la regulación de la moción de censura que pudieran realizar la legislación autonómica, ésta no puede alterar la configuración del mecanismo esencial de la moción de censura, ni invadir aquello reservado a la competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, ni vulnerar la reserva de ley orgánica que impone el artículo 81.1 en relación con los artículos 23 y 140 de la Constitución Española.

10.4.7 Breves reflexiones finales en torno a la problemática de la moción de censura local

En suma, la nueva regulación acota enormemente las posibilidades de desarrollo y de planteamiento de la moción de censura, como se ha visto, imponiendo importantes limitaciones y restricciones al desarrollo de la misma, que pudieran ser susceptibles de vulnerar derechos fundamentales en materia política, y dejando, en muchos casos vacía de contenido la institución, que debe ser esencial, por cuanto el control político se deriva directamente del principio democrático representativo consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución Española. Y por otra parte deja abierta la puerta a cuestiones muy problemáticas, que como se ha expuesto no son baladí por suponer una grave trascendencia para el desarrollo de la vida municipal, la configuración de un auténtico gobierno local. Todo lo cual en muchos casos constituye un agravio respecto de la regulación mantenida para la institución de la moción de censura en el resto de los niveles del Estado.

Todas estas cuestiones pretenden desarrollarse y ponerse de manifiesto con el análisis de la investigación de supuestos concretos que se desarrolla seguidamente, a fin de poder formular conclusiones contrastadas y fundamentadas para la configuración de la institución de la moción de censura local y su desarrollo, y lo que es más importantes para la proposición de líneas regulativas en el futuro que pudieran dar solución a los problemas planteados.

10.5 La cuestión de confianza como instrumento de control paralelo y en combinación con la moción de censura en las entidades locales

Procede en este apartado hacer referencia específicamente al instrumento de control, que puede considerarse paralelo y complementario a la moción de censura en el ámbito local, por cuanto la misma presenta importantes implicaciones, interactuaciones y

elementos comunes con la moción de censura teniendo como denominador común ambas el constituir un elemento de control en los gobiernos locales.

No se trata pues de realizar un estudio y análisis exhaustivo de la cuestión de confianza local, sino de aquellos aspectos de la misma que presentan una especial relevancia y trascendencia por su relación e incidencia en la moción de censura local.

10.5.1 Naturaleza, objetivos y finalidad de la cuestión de confianza local

Si la moción de censura en el ámbito local representa un instrumento de control político que tiene por finalidad la remoción de un alcalde o presidente de una corporación local, la cuestión de confianza supone el planteamiento por dicho alcalde o presidente a la cámara de representación sobre su continuidad en el cargo vinculada a la aprobación de determinados proyectos concretos de vital importancia e interés para la corporación y el interés general municipal.

Así desde esta perspectiva, supone formular una pregunta a la cámara, una vez rechazada en primera votación la aprobación de esos asuntos concretos, si se quiere la continuidad en el cargo del alcalde o presidente lo que supone igualmente la aprobación de los asuntos o expedientes rechazados inicialmente, o por el contrario se rechazan ambas cuestiones, produciéndose el cese inmediato del alcalde y quedando convocada automáticamente la sesión para la elección del nuevo alcalde o, en el caso específico de la cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto general de la corporación, quedando expedita la vía para la interposición de una moción de censura por este cauce, que de interponerse y prosperar determinaría la sustitución del alcalde, pero que de no interponerse o de interponerse y no prosperar daría lugar a la aprobación de los asuntos sometidos a votación en el pleno de la corporación que fueron rechazados en su votación inicial y a la continuidad del alcalde sometido a la cuestión de confianza en su cargo.

Así pues, y en tanto que la cuestión de confianza abre o se vincula con la posibilidad de interposición de una moción de censura se relaciona estrechamente con el objeto de nuestro estudio y análisis, constituyendo por tanto un mecanismo complementario a la misma, aunque con distinta naturaleza y peculiaridades. Por otra parte, también en cuanto a las limitaciones de la misma, como se analizará, se encuentra estrechamente vinculada en varios aspectos a la interposición de la moción de censura.

La regulación de la cuestión de confianza se encuentra igualmente en la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en concreto en su artículo 197 bis, lo que representa igualmente un aspecto de similitud y paralelismo con la moción de censura local, al regularse en una norma de carácter electoral con las implicaciones que ello tiene, como ha podido exponerse en apartados anteriores, concretamente, tratarse de una materia vinculada con la elección del alcalde y encontrarse dentro de las materias reservadas a ley orgánica por el artículo 81 de la Constitución Española de 1978, lo que pone de manifiesto su naturaleza política al igual que la moción de censura.

Por otra parte, ha de destacarse como objetivo y finalidad de la misma el de mejorar la eficacia del gobierno municipal, tal y como se expresa literalmente en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que en su dispositivo segundo dispone que *"(...) Se trataría con ello de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal."*³⁵⁴

Así, el artículo 197 bis de la Ley 5/1985, introducido por la norma referida, establece en su apartado primero:

"El alcalde podrá plantear al pleno una cuestión de confianza vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales*
- b) El reglamento orgánico*
- c) Las ordenanzas fiscales*
- d) La aprobación que ponga fin a los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal"*³⁵⁵

Así, y tal como considera el Tribunal Supremo³⁵⁶ *"la cuestión de confianza se vincula a cuatro asuntos fundamentales en la gestión municipal, razón por la que de producirse su denegación, obligan a reconsiderar la actitud de la corporación y habilitan al alcalde un mecanismo especial para aprobar una propuesta previamente debatida y rechazada por*

³⁵⁴ Exposición de Motivos de la Ley 8/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Dispositivo segundo.

³⁵⁵ Artículo 197 bis, Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

³⁵⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2007. Fundamento jurídico sexto.

el pleno de trascendencia en el devenir municipal. La cuestión de confianza se convierte en un mecanismo especial de aprobación de una propuesta de la alcaldía”

De este modo, tal y como se desprende de la regulación legal y de la jurisprudencia expuesta, que la cuestión de confianza se presenta como un instrumento más que de control estrictamente, como un instrumento inicialmente vinculado al desbloqueo de situaciones de ingobernabilidad, por considerarse que los asuntos sobre los que debe versar son de especial trascendencia para los intereses generales municipales cuya no aprobación supondría un obstáculo grave en la acción de gobierno, por cuanto supondría una paralización de los proyectos municipales.

Por otra parte, cabe destacar aquí la existencia de supuestos tasados de aplicación, vinculando así con la existencia de una causa concreta y determinada sobre la que puede interponerse la cuestión de confianza, a diferencia de la moción de censura, lo que determina importantes consecuencias sobre su desenvolvimiento y desarrollo, a las que se hará referencia en apartado específico desarrollado seguidamente.

Igualmente, del citado precepto se desprende el carácter potestativo del sometimiento a control en la cuestión de confianza, constituyendo esta otra diferencia fundamental con la moción de censura. Así el alcalde, podrá o no discrecionalmente plantear la cuestión de confianza para fortalecer su posición política y poner de manifiesto el apoyo de los grupos municipales de la corporación con relación a determinados asuntos fundamentales para la acción de gobierno municipal y para el interés general local vinculado al mismo, con las repercusiones correspondientes en la difusión para la opinión pública. De esta manera puede el alcalde, desbloquear el asunto concreto, mediante este mecanismo, propiciando su aprobación o su rechazo, suponiendo éste también la destitución del mismo, a resultas de la incapacidad para gobernar puesta de manifiesto con dicho rechazo; todo ello con la excepción planteada en el supuesto de la cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto, en cuyo caso la destitución del alcalde no se produce inmediatamente, sino que se encuentra vinculada a la interposición de una moción de censura, constituyendo este punto una conexión y paralelismo importante entre la cuestión de confianza local y el objeto de la investigación, es decir la moción de censura en el ámbito local.

En este sentido estaríamos ante lo que se ha denominado como “cuestión de confianza constructiva”, que como se ha señalado por parte de la doctrina *“modifica el modelo de control y exigencia de responsabilidad política propia del sistema parlamentario. Para el derribo y cese del alcalde no es suficiente con que este haya perdido la votación de la*

*cuestión de confianza vinculada a los presupuestos, sino que se añade un plus, el triunfo de una moción de cesura, que obliga a la oposición a conseguir una nueva mayoría política para poder gobernar. Es cierto que mediante este requisito se pretende asegurar una mayor estabilidad y gobernabilidad del ayuntamiento, que hace que las fuerzas políticas lleguen a acuerdos, lo que es bueno para la democracia, pero llama la atención el hecho de que si la moción de censura no se presenta o si no prospera, se convierte ope legis en favorable una decisión que se había perdido con anterioridad.*³⁵⁷

En este sentido de cuestionar la construcción realizada por la norma descrita se pronuncia el Tribunal Supremo, señalando que el artículo 197 bis apartado 5º de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General contempla *"un mecanismo dirigido a evitar el bloqueo de la toma de decisiones en una materia de tanta trascendencia para la vida municipal como es el presupuesto municipal. Pero ello no significa que, en aras de lograr esa excepcional forma de aprobar el presupuesto, se pueda limitar el debate y la actuación de los concejales. El mecanismo más bien sugiere lo contrario: hay un desiderátum de que el presupuesto municipal se logre con un acuerdo adoptado con la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político; y solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad, es cuando opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal.*³⁵⁸

Así, en este supuesto, se reitera que se establece una vinculación o condicionamiento entre los mecanismos de control político moción de censura y cuestión de confianza, destacando la existencia de importantes sectores doctrinales que consideran apropiada y conveniente para el funcionamiento del control político y la higiene democrática tal combinación. En este sentido el profesor Ortega Álvarez se muestra claramente partidario de la misma³⁵⁹ *"porque aporta más equilibrio y es más coherente con para solucionar situaciones de bloqueo institucional provocadas por la existencia legalmente obligada de gobiernos locales minoritarios. La oposición antes de producir una situación de bloqueo sopesará si está en condiciones de conseguir un proyecto político de*

³⁵⁷ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág. 360.

³⁵⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 6 de julio de 2005, fundamento jurídico cuarto.

³⁵⁹ ORTEGA ALVAREZ, L.: "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2003, pp. 768 y 769.

coalición.” Igualmente señala que “la tensión que la cuestión de confianza constructiva coloca a ambas partes puede ser un acicate para lograr acuerdos entre las fuerzas políticas en aras de una mayor gobernabilidad con posiciones políticas más clarificadas”.

Por su parte, y respecto de la competencia y votación de la cuestión de confianza, el artículo 22.3 de la Ley de Bases del Régimen Local, dispone que *“corresponde, igualmente, al pleno la votación sobre la moción de censura al alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general”.*

En el precepto básico citado se regula así la competencia para la votación de la cuestión de confianza de manera paralela por el mismo órgano que para la moción de censura local, el pleno de la corporación local, utilizándose también el mismo sistema de votación nominal para ambas, lo cual revela un nuevo paralelismo y simetría de las mismas, con las lógicas diferencias correspondientes en cuanto a su naturaleza, objetivos, finalidad y requisitos formales que son objeto de tratamiento en este apartado.

10.5.2 Positivación y evolución histórica legislativa de la cuestión de confianza local

A diferencia de la positivación de la moción de censura local, la introducción regulativa en el ordenamiento jurídico español de la cuestión de confianza no ocurre hasta 1999, con la Ley que se denominó Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local, que supone la promulgación de varias leyes que modifican la Ley de Bases del Régimen Local, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entre otras, que afectan al gobierno local.³⁶⁰

Estas reformas, como se ha señalado con anterioridad, obedecen a las reivindicaciones municipalistas de los partidos políticos y de la Federación Española de Municipios y Provincias y, más tarde, del Gobierno, siendo en la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la norma en que se introducen los cambios que más afectan al objeto de nuestro estudio:

A través de esta norma se incluye la cuestión de confianza en las corporaciones locales y se establecen mecanismos para salvar algunos obstáculos que rodeaban las mociones de

³⁶⁰ BALLESTEROS FERNANDEZ, A.: “Manual de Administración Local”, Madrid, Abella, 2006, pág. 48.

censura por compartimentos antidemocráticos de determinados presidentes de la corporación³⁶¹.

En la Ley Orgánica 8/ 1999 de 21 de abril se introduce la cuestión de confianza en ayuntamientos, diputaciones y cabildos, concretamente en los artículos 197, 197 bis, 201.7 y 207.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, lo que representa la inclusión de una figura típicamente parlamentaria en los gobiernos locales.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/1999 señala la necesidad de buscar un nuevo mecanismo para resolver crisis institucionalmente por falta de acuerdo en torno a temas esenciales de la localidad o la provincia³⁶² e introduce varios artículos para regular la cuestión de confianza local, que presenta las siguientes características:³⁶³

La cuestión de confianza tendrá que ir vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales de los ayuntamientos, o los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipales en diputaciones e islas³⁶⁴, cuyo quórum de aprobación será distinto para cada tema, siendo por tanto cambiante la mayoría necesaria. Es decir, la mayoría necesaria será la establecida para la aprobación del asunto concreto con que la cuestión de confianza se vincula, mayoría absoluta para la aprobación de reglamento orgánico municipal e instrumentos de planeamiento, y mayoría simple para la aprobación del presupuesto municipal y las ordenanzas fiscales.

Si en torno al asunto sobre el que se plantea la cuestión, que debe incluirse de manera expresa en el orden del día de la sesión correspondiente, no se produjese el acuerdo del pleno, el presidente cesará automáticamente.

Habrá que elegir un nuevo presidente, según las reglas generales del artículo 196, pero el alcalde saliente no podrá ser cabeza de lista ocupando su puesto el siguiente candidato a efectos de concurrir al proceso de elección.

³⁶¹ Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General. Exposición de motivos, dispositivo 1º.

³⁶² Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General. Exposición de motivos, dispositivo 2º.

³⁶³ HERRERO POMBO, C., "Algunas Novedades introducidas en la LBRL por la Ley 11/1999", de 21 de abril, en El Consultor, núm. 10, mayo, 2000.

³⁶⁴ Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General. Exposición de motivos, dispositivo 2º.

Los límites a esta institución se encuentran referidos a que los presidentes no pueden plantear más de una cuestión de confianza al año ni más de dos en el mandato, tampoco en el último año de la legislatura, ni cuando exista una moción de censura pendiente de resolver contra los mismos. Por su parte, los miembros de la corporación no podrán plantear una moción de censura contra el presidente de la corporación local en los seis meses siguientes a la votación de la cuestión, ni tampoco votar en contra en dicha moción de censura.

Como excepciones, en la cuestión de confianza asociada a los presupuestos generales anuales, el artículo 197 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que la cuestión de confianza se tendrá por resuelta positivamente y se considerará aprobado el proyecto de presupuestos, si en el plazo de un mes desde que se hubiese votado el rechazo de la cuestión de confianza, no se presentase una moción de censura, o si se presentara no tuviera un resultado favorable. Se trata pues, de agilizar las situaciones de bloqueo de los presupuestos generales en los cuales se vota sistemáticamente en contra, dentro de la finalidad general de agilizar la vida institucional y administrativa de los entes locales frente a los intentos de paralización por prácticas poco ortodoxas.

Así, puede decirse que estamos ante un cambio de importante magnitud en la configuración del ejecutivo local.

No se produce ninguna modificación más respecto de la cuestión de confianza local en las reformas legislativas posteriores, a diferencia de lo ocurrido, como se ha analizado con anterioridad en la moción de censura. Así, en la reforma operada en 2011, ninguna modificación se produce en el seno de la institución de control paralela a la moción de censura, cual es la cuestión de confianza, que permanece regulada del mismo modo que hasta el momento conforme a la regulación anterior, dado probablemente porque el funcionamiento de la misma se estaba produciendo con normalidad, dando solución a los problemas de desbloqueo vinculado a determinados aspectos de la vida municipal para los que fue diseñada, queriendo expresamente llamarse la atención sobre tal circunstancia especialmente, sobre la vinculación a supuestos concretos, como eje central y desarrollo racional de dicha institución de control, a diferencia de lo que ocurre con la moción de censura, como más adelante se analizará.

No obstante lo anterior, la misma se ve afectada en cuanto que tanto la doctrina como la jurisprudencia han entendido que los requisitos establecidos en el citado artículo 197.1 respecto de la mayoría para proponer la moción de censura en casos de cambios de

adscripción de grupo político son aplicables también a la moción de censura que podría interponerse en caso de que la votación de la cuestión de confianza tuviera resultado negativo³⁶⁵. Sin embargo, ha de destacarse nuevamente, que así como si se hace diferenciación en torno a la limitación de la posibilidad de interposición de más de una moción de censura por mandato, que no opera en el caso de las mociones derivadas de una cuestión de confianza, no se hace mención expresa para el caso de la modificación del régimen de mayorías para la interposición en caso de cambio de adscripción a grupo político, quizás probablemente en uso de la técnica legislativa de considerar que al no excepcionarse la regla general no requiere mención expresa, y que por tanto se considera igualmente aplicable.

10.5.3 La causa en la cuestión de confianza y valoraciones con respecto a la moción de censura y la naturaleza política de la misma

Cabe destacar aquí, como se puede concluir del análisis precedente, que en relación a la causa se aprecia pues una conexión con la cuestión de confianza, mecanismo paralelo de control, ésta si conectada a supuestos concretos y destinada al desbloqueo de terminados aspectos esenciales para el desenvolvimiento municipal, tales como las ordenanzas fiscales, los planes urbanísticos o la aprobación del presupuesto. En ella sí existe una causa, unos supuestos concretos, y la realidad ha demostrado a lo largo del desarrollo de la misma desde su implantación, que está funcionando correctamente y dando respuesta al fin objetivo para el que fue creada, cual es el poner fin a situaciones desbloqueo, si bien el objetivo de la moción de censura sería más general, cual es el de poner fin a las situaciones de ingobernabilidad sobrevenidas, teniendo por tanto un perfil más amplio, pero conservando el mismo denominador común, cual es el del control y el de dar solución a situaciones para el correcto desenvolvimiento y desarrollo de la vida municipal en clara protección de los intereses generales municipales, que siempre deben ser el elemento final al que se orienta toda acción de gobierno en el ámbito local.

³⁶⁵ DUQUE DIAZ, J.A.: "Informe relativo al régimen jurídico aplicable a la presentación de una moción de censura, recogido en los artículos 201.7 y 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero", Cuadernos de Derecho Local, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 27, octubre 2011, pág. 170.

10.5.4 Problemática relacionada con la posibilidad de interposición de cuestiones de confianza en el ámbito local a partir de la reforma de 2011

Como se ha expuesto con anterioridad en apartados precedentes, y se ha hecho referencia en este mismo apartado con referencia a la cuestión de confianza local, la reforma operada en la moción de censura local por la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 2011, refuerza el régimen de mayorías necesarias para su aprobación, de tal modo que la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación deberá verse incrementada en el mismo número de concejales cuando estos hayan dejado de pertenecer al grupo político del alcalde objeto de la moción de censura, o al grupo político al que inicialmente fueron adscritos al inicio del mandato.

De este modo, todos estos planteamientos, conectados con la cuestión de confianza, harían inviable la interposición de las mismas, en tanto que si bien se ha distinguido con ocasión de la limitación de la prohibición de interponer más de una moción de censura por mandato, que cuando dicha moción de censura se plantee como derivada de una cuestión de confianza, sólo operará la limitación de que ha dejarse transcurrir seis meses desde la última moción interpuesta por cada concejal para proponer una nueva moción de censura, sin que opere en este caso la limitación de no presentar más de una moción de censura por mandato. Sin embargo no se ha dejado claro, si en este caso opera igualmente que con la moción de censura general la mayoría reforzada, lo que de ser así, haría efectivamente inviables las cuestiones de confianza y considerándose entonces aprobados todos los asuntos e ella vinculada por imposibilidad de la interposición de la moción de censura ante la exigencia de la operatividad de esta mayoría reforzada para la interposición de la moción.

La cuestión no es baladí, por cuanto implicaría la posibilidad de aprobación de asuntos de especial trascendencia, como son aquellos a los que está vinculada la cuestión de confianza, por una cuestión de imposibilidad formal de interposición de la moción de censura vinculada a la misma, limitándose el control, la funcionalidad de la institución de la cuestión de confianza, y dando por tanto lugar a la aprobación de asuntos que pudieran resultar muy perjudiciales para la vida municipal, y lo que es más importante, fomentándose los abusos por parte del que gobierna sin apoyos, que podría plantear cuestiones y acuerdos absolutamente disparatados sobre las materias que versa la cuestión de confianza, sabiendo que van a quedar aprobados aunque la votación de la misma fuera negativa, al no poder presentarse la moción de censura vinculada a la misma por una cuestión de mayorías.

CUARTA PARTE

**APROXIMACION A LOS DATOS DEL UNIVERSO DE INVESTIGACION.
DEFINICION DE VARIABLES. PANORAMICA GENERAL DE LAS MOCIONES
DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON
LEGISLATURAS ANTERIORES Y POSTERIORES EN EL AMBITO DE LA
COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON EL AMBITO NACIONAL EN
EL PERIODO ESTUDIADO**

CAPITULO 11

APROXIMACION A LOS DATOS DEL UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN DEFINICIÓN DE VARIABLES PARA LA INVESTIGACIÓN

- 11.1 Aproximación a los datos y variables de la investigación
Consideraciones previas acerca de los datos sobre mociones de censura locales y las variables analíticas
- 11.2 Tamaño de la corporación
- 11.3 Partidos integrantes o composición de la corporación
- 11.4 Existencia de pactos previos
- 11.5 Corrupción política y casos de transfuguismo
- 11.6 Ubicación territorial
- 11.7 Existencia de mociones de censura anteriores, cambios de alcaldía por dimisiones y otras causas e inestabilidad política
- 11.8 Existencia de partidos políticos independientes, agrupaciones de electores y otras candidaturas de análoga naturaleza

11.1 Aproximación a los datos y variables de la investigación. Consideraciones previas acerca de los datos sobre mociones de censura locales y las variables analíticas

Ha de destacarse en este punto, que los datos expuestos relativos a la comparativa con el ámbito nacional, se refieren a las dos últimas legislaturas concluidas, lo cual obedece a las razones de cercanía temporal, y por otra parte a la mayor fiabilidad de los datos, y asimismo porque estos se encuentran dentro del marco a analizar dentro del objeto de la investigación.

Llama la atención la dispersión de los datos por que no hay registros creados con carácter oficial, ni por las direcciones generales de las correspondientes comunidades autónomas, ni por el ministerio de política territorial, lo cual da una idea del desconocido mundo en el que nos encontramos y la escasa atención que se les presta, a pesar de la importancia que tiene el mundo local en el ámbito político, lo cual se pone de manifiesto por la existencia de multitud de entidades locales existentes en España, más de 8.000, lo

cual implica una gran movilización de recursos, y cercanía a la ciudadanía, participación e incluso instituciones de democracia directa como el concejo abierto.

Pese a ello pueden observarse una serie de datos que se exponen en las tablas que se analizarán en los apartados siguientes.

Por otra parte, debe destacarse, como ha sido expuesto, el carácter inicialmente precario de la moción de censura, y por tanto la escasa proliferación de las mismas, en tanto que durante un periodo de tiempo se dudaba de su aplicabilidad al ámbito local, no existiendo regulación al respecto. Ello dio lugar, en efecto, a una presencia de estas mociones en el mundo local escasa y poco representativa a efectos de la tendencia, y por otra parte, ello incide fuertemente sobre los datos, cuya calidad técnica adolece de importantes carencias y distorsiones, aunque no obstante, estos serán proporcionados y analizados en la segunda fase de la investigación, y puestos en relación con los que ahora se ofrecen.

De la aproximación a los datos expuestos, así como de las características analizadas propias de la conformación de los gobiernos locales y los elementos configuradores de la propia moción de censura, pueden deducirse las variables que pueden tomarse en consideración para analizar el comportamiento y el funcionamiento de la moción de censura a nivel local, las cuales serán determinantes especialmente en el desarrollo del análisis cuantitativo de la investigación, que sin duda arrojará innumerables tendencias y posicionamientos que deberán ser contrastados en el análisis cualitativo.

Estas magnitudes que a continuación se describen, serán puestas en relación mediante las técnicas de análisis descritas en el marco metodológico, realizándose seguidamente una descripción de las mismas, y una aproximación a la importancia de su papel para el análisis.

11.2. Tamaño de la Corporación

Esta magnitud resulta importante para el análisis porque permite determinar el grado de funcionamiento del sistema de partidos en las mismas, así como examinar el comportamiento en las entidades de distintos tamaños, toda vez que se ha observado una tendencia a la proliferación de mociones de censura más acentuada en ayuntamientos situados en un tramo de 1.000 a 20.000 habitantes, los cuales presentan

un número de representantes que sin duda resulta clave para el desarrollo de la institución.

Así puede decirse que la Ley 5/1985 de 19 de junio, Ley Orgánica del Régimen Electoral General en su artículo 179.1, modificado por Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, establece un número de representantes en función del tramo de población de cada municipio, que es altamente desproporcional, así puede acreditarse mediante la siguiente escala³⁶⁶:

Hasta 100 hab.	3 concejales
De 101 hab. a 250 hab.	5 concejales.
De 251 hab. a 1.000 hab.....	7 concejales.
De 1.001 hab. a 2.000 hab.	9 concejales.
De 2.001 hab. a 5.000 hab.	11 concejales.
De 5.001 hab. a 10.000 hab.....	13 concejales.
De 10.001 hab. a 20.000 hab.	17 concejales.
De 20.001 hab. a 50.000 hab.....	21 concejales
De 50.0001 hab. a 100.000 hab.	25 concejales

De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 habitantes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea número par.

Esta escala no se aplica a los municipios que de conformidad con la legislación sobre régimen local funcionan en régimen de concejo abierto, en los que los vecinos eligen directamente al alcalde por el sistema mayoritario.

En efecto, como puede observarse el sistema es altamente desproporcional, en tanto que como puede observarse, un municipio con población en torno a 1.000 habitantes tendría 7 concejales, mientras que un municipio en torno a los dos mil habitantes, doblando la población sólo tendría dos concejales más. Pero esta desproporcionalidad se acentúan aún más en los tramos más altos de la tabla; así un municipio cuya población se sitúe en torno a los 20.000 habitantes tendría 17 concejales, mientras que un municipio con población cercana a los 50.000 habitantes tendría únicamente tres concejales más, tendiendo más del doble de población. Igual ocurre en el tramo máximo de de la tabla para municipios de 50.000 a 100.000 habitantes y aquellos con población superior a

³⁶⁶ Tenor literal del artículo 179.1 de la Ley 5/1985 de 19 de junio, Ley Orgánica del Régimen Electoral General, modificado por Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero.

100.000 habitantes a los que se les añade un concejal por cada 100.000 habitantes más o fracción.

Si ya los tramos son desproporcionales, como se ha analizado, esta se ve acrecentada en los límites de tramo. Esta distribución por tramos en los casos más extremos da lugar a que con solo un vecino más se pase a tener dos o tres, o cuatro concejales más. Así, un municipio con 50.000 habitantes tendría 21 concejales, mientras que un municipio con 50.0001 habitantes pasaría a tener 25 concejales.

Esta distribución propicia una composición de las corporaciones tendentes a que su composición se configure de tal forma que el movimiento de uno o dos concejales pueda alterar el equilibrio entre las fuerzas políticas que la componen y determinar situaciones de ingobernabilidad por falta de apoyos a la alcaldía, dando así lugar a la presentación de las mociones de censura con gran facilidad. Ello se acentúa en corporaciones una composición relativamente pequeña en las que esta circunstancia de movimientos de unas fuerzas a otras por un solo concejal cambiando la orientación política de la corporación es todavía más flagrante.

Todo esto habría que ponerlo en relación con otras variables y factores característicos también de las corporaciones locales, que sin duda determinarán un diagnóstico claro sobre la producción de este mecanismo de las mociones de censura en el ámbito local.

11.3 Partidos integrantes o composición de la corporación

Es este uno de los elementos esenciales, pues son éstos los actores principales en el funcionamiento de la institución de la moción de censura, y pone de manifiesto el funcionamiento del sistema de partidos, las posibilidades de formación de coaliciones y la ruptura de las mismas dentro del marco de los procesos de la moción de censura, que resultan fundamentales para comprender el funcionamiento del objeto de investigación.

Otra peculiaridad que presenta, además de su sesgo o color, es el de la fragmentación, dado, que como se ha dicho, el sistema electoral en el ámbito local es proporcional y no mayoritario, lo cual como se ha analizado dentro del marco teórico juega un papel muy importante en el desarrollo de los procedimientos de control.

Así, en sistemas proporcionales se prima la representatividad frente a la gobernabilidad, lo cual propiciará la constitución de mayorías débiles, en la mayor parte de los casos

fruto de coaliciones, lo que conlleva que la debilidad de las mismas suponga su ruptura, que desembocará irremediablemente en procesos de mociones de censura, incidiendo así en la profusión de las mismas. Ello constituye un factor muy importante para comprender y analizar esta institución de control en el ámbito local.

Esto es así hasta tal punto que, como se ha expuesto, ha sido necesario realizar correcciones en el sistema, imponiendo fuertes medidas de restricción y limitación en aras a la consecución de la gobernabilidad.

11.4 Existencia de pactos previos

Esto se observa en los datos planteados dentro del cuadro que incluye como dato la ruptura del pacto, y pone de manifiesto igualmente otro aspecto del funcionamiento del sistema de partidos, y hace referencia directa a la fragilidad o fortaleza del logro de las mayorías en el ámbito local, lo cual tiene especial trascendencia para el objetivo de la gobernabilidad, que es un aspecto clave en el análisis del funcionamiento del sistema local.

Así, el hecho de que la mayoría constituida para formar gobierno se base en un pacto o coalición postelectoral pone de manifiesto que la misma se configura desde la debilidad, siendo así altamente sensible a los procesos de ruptura, que determinan nuevamente el planteamiento de mociones de censura.

Por el contrario, en caso de mayorías constituidas sin necesidad de pactos o coaliciones dará lugar, en principio a mayorías fuertes, dado que no necesitan del apoyo de otros grupos para formar gobierno, por lo que en principio en estas corporaciones el planteamiento de las mociones de censura tendrá menor incidencia.

No obstante, estos planteamientos apriorísticos pueden ser desmontados por los datos reales, constituyendo nuevamente este aspecto un reto para la investigación.

Igualmente resulta importante la naturaleza de los pactos, es decir, que estos hayan sido logrados en el seno de la corporación local, con plena autonomía y capacidad para la suscripción de los mismos, o bien vengán impuestos desde instancias ajenas al propio ámbito local, en tanto en cuanto estos respondan a negociaciones realizadas en el ámbito estatal o autonómico. Este factor puede resultar igualmente revelador de importantes conclusiones de cara al análisis y al funcionamiento de la moción de censura local.

11.5 Corrupción política/ casos de transfuguismo

De los propios datos, se desprende la importancia de este fenómeno como detonante de gran parte de los casos de la moción de censura, lo que lleva directamente a su puesta en relación con cuestiones relativas a la cultura política, normas, valores que imperan en las entidades locales, y que inciden fuertemente en su funcionamiento, lo cual enlaza con la vertiente del institucionalismo normativo dentro del enfoque analítico de la investigación.

Este aspecto ha sido tan importante que motivó la suscripción de un pacto anticorrupción por la práctica totalidad de las fuerzas políticas del Estado³⁶⁷ y dio lugar a la ley conocida como “ley antitransfuguismo”, precisamente para evitar este fenómeno relacionado con la corrupción y con las malas prácticas democráticas.

Así, de los datos expuestos resulta revelador, que incluso después del pacto, las mociones de censura planteadas en las corporaciones locales hayan seguido aumentando. Pero resulta más llamativo aún el hecho de que aumentan también aquellas que cuentan en su planteamiento con el componente transfuguismo, lo que revela la ineficacia de la regulación, resultando más poderosa esta práctica, que nuevamente conduce al planteamiento de nuevas mociones de censura.

Este aspecto, igualmente que otros muchos de los anteriores juega un papel muy importante en la investigación planteada, sobre todo a efectos de determinar cuales son esas poderosas causas que devienen ineficaz la regulación antitransfuguismo, teniendo más fuerza para el planteamiento de la censura local.

11.6 Ubicación territorial

Este dato, “a priori” no parece ser muy influyente dentro del funcionamiento de la moción de censura local, sin embargo, del cuadro de datos expuestos parecen desprenderse importantes conclusiones, sobre todo si se tiene en cuenta que ha de ponerse en relación

³⁶⁷ “Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales”, firmado el 7 de julio de 1998, renovado el 26 de septiembre de 2000, con addenda de 23 de mayo de 2006. Cuadernos de Derecho Público 1997-2007, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 4.

con la dimensión territorial de la comunidad autónoma en cuestión, con la población de la misma, y sobre todo con el número de entidades locales que la componen.

Ello es especialmente relevante si se tiene en cuenta que precisamente, se observa que existen comunidades autónomas en las que se producen un gran número de mociones de censura, pero que no son éstas las más grandes, ni las que cuentan con un mayor número de municipios, lo cual puede ser un dato relevante, que igualmente se relaciona con la cultura política, los valores, y del mismo modo con la estabilidad del voto que el sistema electoral proporciona.

11.7 Existencia de mociones de censura anteriores, cambios de alcaldía por dimisiones u otras causas e inestabilidad política

Es éste un aspecto o variable que también pudiera influir considerablemente en el planteamiento de mociones de censura en el ámbito local, por cuanto pueden producirse dinámicas políticas de inestabilidad y enfrentamientos que hagan de esta una características estructural en las entidades locales, y que indudablemente condicione el desarrollo político de las legislaturas con gran inestabilidad, especialmente sin no se logran mayorías absolutas monocolor que garanticen dicha estabilidad, y es más, aún lográndose pudieran romperse como fruto de dichas dinámicas y dar lugar a planteamiento de dichas mociones. Son los llamados ayuntamientos inestables o conflictivos políticamente, en los que dicha circunstancia por reiterarse a lo largo del desarrollo de las sucesivas legislaturas se convierte en una característica estructural.

Resulta pues interesante, desde este posicionamiento el valorar dichas circunstancias, que de producirse pudieran determinar la explicación del planteamiento de las mociones de censura, como una causa más dentro del ámbito local.

11.8 Existencia de partidos políticos independientes, agrupaciones de electores y otras candidaturas de análoga naturaleza

Esta particularidad que presentan las entidades locales en cuanto a las posibilidades de inclusión de dichas formaciones en sus candidaturas, y sobre todo las grandes posibilidades que tienen las mismas de obtener representación se presenta como un

factor diferencial en el ámbito local, con respecto al posicionamiento y posibilidades de estas formaciones en el ámbito estatal y en el autonómico.

Así, dada la estructura del voto en las entidades locales, y la dimensión de la representación de las mismas, como ha sido analizado, estas formaciones pueden obtener una representación importante, y en gran número de casos la alcaldía.

Estas formaciones introducen un factor diferencial importante, dado que su composición y funcionamiento no presenta una estructura sólida, y por tanto están sometidas a importantes cambios y alteraciones, y por otra parte no presentan una disciplina de partidos en la misma medida que las formaciones políticas de gran tamaño, lo que determina que puedan prestarse más fácilmente a la alteración de la disciplina en el voto, al cambio de los apoyos y pactos inicialmente establecidos, constituyendo un factor de inestabilidad y de ingobernabilidad que trasladan indudablemente a la corporación local en la que ejercen su representación.

Por otra parte en las mismas se observa un componente importante de personalización de la política, tanto de las personas que integran dicha formación, como de los líderes de la misma, en las que las relaciones personales están muy entremezcladas con las relaciones políticas, y por tanto pueden ser muy cambiantes, generando un nuevo factor de inestabilidad.

Por otra parte estas formaciones cuentan generalmente con el apoyo de sectores de la población local que se configuran, en muchos casos de manera informal como grupos de interés, que condicionan igualmente la actuación de estas formaciones en el ejercicio de sus funciones representativas, en tanto que se deben a las mismas, y en muchos casos dependen de estas para obtener los apoyos económicos necesarios para su subsistencia. Por ello, el cambio en las tendencias, en las dinámicas y en las demandas de las mismas podrá influir sin duda en el desarrollo del ejercicio de la representación, que debido a los cambios en orientaciones y perspectivas pueden ser muy cambiantes introduciendo factores de inestabilidad y demandando cambio en las posturas, en los apoyos y en el equilibrio de las fuerzas políticas dentro de la corporación.

Todas estas variables, observadas como factores diferenciales dentro de las entidades locales, de acuerdo con su estructura de funcionamiento, su regulación legislativa y con sus dinámicas de desenvolvimiento, determinarán sin duda los cauces de la investigación, especialmente en la vertiente cualitativa de la misma, que se materializa con el análisis particularizado de cada caso, a los efectos de contrastar las tendencias

observadas en el análisis cuantitativo, que necesitan de su confirmación y complementación mediante el análisis cualitativo, por cuanto en el mismo se van a encontrar las explicaciones a estas tendencias, dando lugar a una completa visión del funcionamiento del mecanismo de la moción de censura en el ámbito local confirmando o corrigiendo las hipótesis de la investigación formuladas.

CAPÍTULO 12

PANORAMICA GENERAL DE LAS MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON LEGISLATURAS ANTERIORES Y POSTERIORES EN EL AMBITO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. COMPARATIVA CON EL AMBITO NACIONAL EN EL PERIODO ESTUDIADO

- 12.1 Panorámica general de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid durante la legislatura 2003-2007
- 12.2 Comparativa evolutiva temporal de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid con legislaturas anteriores y posteriores
- 12.3 Panorámica comparativa con las mociones de censura presentadas en todo el territorio español en la legislatura 2003-2007 y anterior

12.1 Panorámica general de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid durante la legislatura 2003-2007

La Comunidad de Madrid cuenta en la actualidad con 179 municipios, de los cuales 47 de los mismos son menores de 1000 habitantes; un total de 51 se sitúan en el tramo entre los 1001 y 5000 habitantes; 47 de ellos se encuentran en el tramo entre los 5.001 y 20.000 habitantes; 14 municipios se sitúan entre los 20.001 y 50.000 habitantes; entre los 50.001 y 75.000 habitantes se encuentra un número de 5 municipios; y finalmente como municipios de gran población aparecen un número de 15 municipios³⁶⁸.

A la vista de estos datos puede concluirse que más de la mitad de los municipios de la Comunidad de Madrid se encuentran posicionados en el tramo situado entre los 1.000 y los 20.000 habitantes, con un total de 98 municipios; mientras que los municipios con

³⁶⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Registro de entidades locales, datos del registro del entidades locales, <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios>

población superior a 50.000 habitantes no superan los 20 municipios. Ello resulta importante especialmente teniendo en cuenta que la totalidad de las mociones de censura de la Comunidad de Madrid para el periodo estudiado se producen en municipios situados en el tramo mayoritario anteriormente mencionado, y más concretamente en el tramo de municipios de 5.000 a 20.000 habitantes, lo cual tiene trascendencia a efectos de la consideración de la variable referida a la población del municipio.

La población total de la Comunidad de Madrid en el periodo estudiado, séptimos comicios locales correspondientes a la legislatura 2003-2007 se sitúa en un número de 5.527.152 habitantes con un censo electoral de 4.456.963 votantes, y su número de municipios de 179.³⁶⁹

Los datos electorales del periodo estudiado, en cuanto a los datos de participación electoral y votos serían los siguientes:

Municipales | Mayo 2003
C.A. Comunidad de Madrid
Población: 5.527.152
Número de municipios: 179
Número de mesas: 5.875
Votantes a las 14:00 h : 1.553.596 (34,86%)
Votantes a las 18:00 h : 2.368.344 (53,14%)
Total censo electoral: 4.456.963
Total votantes: 3.076.598 (69,03%)
Abstención: 1.380.365 (30,97%)
Votos válidos: 3.059.612 (99,45%)
Votos nulos: 16.986 (0,55%)
Papeletas a candidaturas: 3.002.436 (98,13%)
Votos en blanco: 57.176 (1,87%)

Cuadro nº.1

Fuente: Resultados electorales del Ministerio del Interior

Por lo que se refiere a los resultados electorales, en la Comunidad de Madrid el Partido Popular consiguió la mayoría de las alcaldías, con una representación cercana al 48%. El Partido Socialista Obrero Español obtuvo el 32,68% y las listas independientes algo más del 17%. Izquierda Unida no alcanza el 1,50% y otras formaciones se quedan rozando el 1%.³⁷⁰, todo lo cual puede detallarse en el siguiente cuadro analítico de resultados:

³⁶⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR: Consulta de resultados electorales, <http://www.infoelectoral.interior.es/min>

³⁷⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR: Consulta de resultados electorales, <http://www.infoelectoral.interior.es/min>

RESULTADOS ELECCIONES MUNICIPALES MAYO 2003 COMUNIDAD DE MADRID					
CANDIDATURA	VOTOS	% VALIDOS	% CENSO	% CANDIDATURAS	CONCEJALES
PP- PARTIDO POPULAR	1.399.195	45,73%	31,39%	46,6%	899
PSOE-PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	1.139.470	37,24%	25,57%	37,95%	727
IU- IZQUIERDA UNIDA DE LA COMUNIDAD DE MADRID	263.040	8,6%	5,9%	8,76%	132
LV-LOS VERDES	48.686	1,59%	1,09%	1,62%	4
CDS- CENTRO DEMOCRATICO Y SOCIAL	11.227	0,37%	0,25%	0,37%	12
PIC- PLATAFORMA DE LA IZQUIERDA DE COSLADA	10.285	0,34%	0,23%	0,34%	6
PADE- PARTIDO DEMOCRATA ESPAÑOL	9.707	0,32%	0,22%	0,32%	8
IISSR- IZQUIERDA INDEPE. INICIATIVA POR SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	4.614	0,15%	0,1%	0,15%	4
POSE- IUM-PSOE-IU DE LA COMUNIDAD DE MADRID	3.523	0,12%	0,08%	0,12%	12
TCU- TRES CANTOS UNIDOS	3.278	0,11%	0,07%	0,11%	4
CSH- COMPROMISO SOCIAL CON HUMANES	2.261	0,07%	0,05%	0,08%	8
PRIM- PARTIDO REGIONAL INDEPENDIENTE MADRILEÑO	2.143	0,07%	0,05%	0,07%	5
CIAGF- CANDIDATURA INDEPENDIENTE ANTONIO GARCIA FERNANDEZ	1.963	0,06%	0,04%	0,07%	7
PIC- PARTIDO INDEPENDIENTE DE CIEMPOZUELOS	1.684	0,06%	0,04%	0,06%	4
PIM- PLATAFORMA INDEPENDIENTE MUNICIPAL	1.624	0,05%	0,04%	0,05%	7
AISA- AGRUPACION INDEPENDIENTE SAN AGUSTIN	1.124	0,04%	0,03%	0,04%	4
APIC- AGRUPACION PROGRESISTA INDEPEND. DE COLMENAREJO	1.072	0,04%	0,02%	0,04%	5
PCSMR PLATAFORMA CIVICA- SOCIALISTA DE MANZANARES EL REAL	905	0,03%	0,02%	0,03%	4
AEHST- AGRUPACION ELECTORAL HOYO SOMOS TODOS	840	0,03%	0,02%	0,03%	4

<i>GPISN- GRUPO POPULAR INDEPENDIENTE DE SEVILLA LA NUEVA</i>	<i>701</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,02%</i>	<i>4</i>
<i>VIV- VECINOS INDEPENDIENTES DE VALDETORRES</i>	<i>658</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,02%</i>	<i>6</i>
<i>ADNR-AGRUPACION PARA EL DESARROLLO DE NAVAS DEL REY</i>	<i>633</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,02%</i>	<i>6</i>
<i>IPB- INDEPENDIENTES POPULARES DE BUSTARVIEJO</i>	<i>535</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,02%</i>	<i>5</i>
<i>ITJSN- INDEPENDIENTES DE TORREMOCHA DEL JARAMA</i>	<i>207</i>	<i>0,01%</i>	<i>0%</i>	<i>0,01%</i>	<i>5</i>
<i>CIV- CANDIDATURA INDEPENDIENTE DE VALDEPIELAGOS</i>	<i>195</i>	<i>0,01%</i>	<i>0%</i>	<i>0,01%</i>	<i>7</i>
<i>AIVA- AGRUPACION INDEPENDIENTE DE VALVERDE DE ALCALA</i>	<i>169</i>	<i>0,01%</i>	<i>0%</i>	<i>0,01%</i>	<i>6</i>
<i>CIMSN- CANDIDATURA INDEPENDIENTE DE MONTEJO SIERRA NORTE</i>	<i>161</i>	<i>0,01%</i>	<i>0%</i>	<i>0,01%</i>	<i>5</i>
<i>IPSSN- INDEPENDIENTES PUEBLA DE LA SIERRA NORTE</i>	<i>58</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>5</i>
<i>IPRSN- INDEPENDIENTES DE PRADENA DEL RINCON SIERRA NORTE</i>	<i>55</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>5</i>
<i>RESTO</i>	<i>92.423</i>	<i>3,02%</i>	<i>2,07%</i>	<i>3,08%</i>	<i>181</i>

Cuadro nº. 2

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Cabe destacar la presencia de partidos, coaliciones o agrupaciones independientes en total respecto de aquellos que obtuvieron representación un número de 24 las más relevantes designadas nominativamente en los resultados analizados y un número importante de menor relevancia agrupadas bajo el epígrafe común de otros partidos. Estas en su totalidad representan algo más del 17% de los votos, y obtienen 441 de concejales en diferentes municipios, de un total de 2091 concejales, lo que supone un 21,09% del total, lo que representa un dato importante respecto de los resultados para los partidos mayoritarios y otros de ámbito nacional. Ello es relevante para su puesta en relación con los resultados particularizados de los ayuntamientos en los que se desarrollan mociones de censura durante el periodo objeto de análisis, y especialmente

respecto de la consideración de la variable relativa a la participación de partidos, coaliciones o agrupaciones independientes.

En el periodo objeto de análisis se producen 12 mociones de censura en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Los ayuntamientos en los que se plantean las mismas son los siguientes³⁷¹:

- Ayuntamiento de Batres, en fecha 13 de enero de 2004.
- Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios, en fecha 1 de octubre de 2004.
- Ayuntamiento de Chinchón, en fecha en fecha 21 de enero de 2006.
- Ayuntamiento de Humanes de Madrid, en fecha 4 de agosto de 2004
- Ayuntamiento de Morata de Tajuña, en fecha 25 octubre de 2005.³⁷²
- Ayuntamiento de Navalafuente, en fecha 27 de noviembre de 2004.
- Ayuntamiento de Navalagamella, en fecha 8 de octubre de 2003.
- Ayuntamiento de San Martín de la Vega, en fecha 27 de diciembre de 2003.
- Ayuntamiento de Sevilla la Nueva, en fecha 8 de julio de 2005.
- Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada, en fecha 1 de octubre de 2003.
- Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, en fecha 26 de abril de 2004.
- Ayuntamiento de Valdemorillo, en fecha 11 de septiembre de 2004.

El porcentaje que representan respecto del total de los 179 municipios de la Comunidad se sitúa en torno al 6,70%, dato éste que sitúa a la Comunidad de Madrid en la segunda comunidad autónoma con mayor número de mociones de censura en términos porcentuales dentro del periodo estudiado en el conjunto del Estado español, por ello se consideran importantes en su representatividad de cara a la producción de estos mecanismos de control político.

Interesante resulta el análisis por tramos de población. Así en general puede decirse que el tramo de población en que se sitúan los citados municipios en los que las mociones de censura se desarrollan en el periodo estudiado se encuentran en los tramos de población comprendidos entre los 1.000 y los 5.000 habitantes, y los 1.001 y los 20.000 habitantes, no registrándose ninguna moción de censura en los restantes tramos de población.

³⁷¹MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes legislatura 2003-2007. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

³⁷² Esta moción de censura se incluye por cuanto a pesar de no llega a prosperar, llega hasta la fase de votación de la misma, completándose por tanto todo el procedimiento previsto para la moción.

Respecto de los municipios de gran población, dado que es precisamente en esa legislatura cuando entra en vigor la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, es preciso destacar que no se produce moción de censura alguna para el periodo de estudio, pero lo que es más importante, no se producen contadas mociones de censura en todo el periodo constitucional. Ello es importante, para las hipótesis planteadas al inicio de la investigación, y establece un paralelismo importante respecto del planteamiento, desarrollo y evolución de la moción de censura en el resto de los niveles del Estado, es decir, Estado central y comunidades autónomas.

Así el análisis por tramos de población puede sintetizarse en el siguiente cuadro:

<i>MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID LEGISLATURA 2003-2007 POR TRAMOS DE POBLACIÓN</i>		
<i>TRAMO DE POBLACION</i>	<i>NUMERO MOCIONES DE CENSURA</i>	<i>AYUNTAMIENTOS MOCIONES DE CENSURA</i>
<i>0-1.000 HABITANTES</i>	<i>0</i>	<i>-----</i>
<i>1.001- 5.000 HABITANTES</i>	<i>5</i>	<i>Ayuntamiento de Batres Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios Ayuntamiento de Navalafuente Ayuntamiento de Navalagamella Ayuntamiento de Torrejón de Velasco</i>
<i>5.0001-20.000 HABITANTES</i>	<i>7</i>	<i>Ayuntamiento de Chinchón Ayuntamiento de Humanes de Madrid Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de San Martín de la Vega Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de La Calzada Ayuntamiento de Valdemorillo</i>
<i>20.001- 50.000 HABITANTES</i>	<i>0</i>	<i>-----</i>
<i>50.001- 75.000 HABITANTES</i>	<i>0</i>	<i>-----</i>
<i>MAS DE 75.000 HABITANTES</i>	<i>0</i>	<i>-----</i>

Cuadro nº. 3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por lo que se refiere a tamaño de la corporación, los resultados son muy similares a los constatados para el tramo de población en que se sitúan los municipios que fueron objeto de mociones de censura, en tanto que, como se ha dicho el tamaño de la corporación viene determinado en su número de concejales por el tramo de población en que el mismo se sitúa. Sin embargo, ello pone de manifiesto un aspecto añadido respecto del análisis por tramo de población, y es el relativo a que el número de concejales de la corporación, situado en determinados tramos y debido a las reglas de reparto va a determinar que la composición que presenta la corporación en función del número de concejales determine que con leves movimientos, apenas de un concejal o dos concejales, pueda alterarse el equilibrio de fuerzas políticas determinando el cambio o la pérdida de la alcaldía a favor de otro partido o coalición.

Llama igualmente la atención, que no se produzcan mociones de censura en ayuntamientos de un cierto tamaño, en tanto que no se registra la producción de las mismas en ayuntamientos de 21 concejales en adelante. Ello pone de manifiesto lo anteriormente mencionado, pues son ya ayuntamientos en los que es muy difícil que con el movimiento de un concejal o dos concejales pudiera cambiar el equilibrio de fuerzas de la corporación. Por otra parte procede poner de manifiesto que se trata ya de ayuntamientos con una cierta entidad, y que por tanto las actuaciones habidas en los mismos presentan ya una cierta trascendencia para la imagen de los partidos políticos, lo que pone de manifiesto la presencia en los mismos de una mayor rigor en la disciplina de partidos y el control por los mismos de las actuaciones de sus representantes. Del mismo modo, estas decisiones sobre pactos y apoyos, por las mismas razones expuestas no se deciden ya en la arena política local, al menos no totalmente, interviniendo en las mismas escalafones superiores en la jerarquía de los partidos, lo que indudablemente hace más difícil la proliferación de estas mociones.

Así, pues, los datos de las mociones de censura presentadas en el periodo estudiado por tamaño de la corporación, quedan reflejados en el siguiente cuadro:

<i>MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID LEGISLATURA 2003-2007 POR TAMAÑO DE LA CORPORACION</i>		
<i>TAMAÑO DE LA CORPORACION</i>	<i>NUMERO MOCIONES DE CENSURA</i>	<i>AYUNTAMIENTOS MOCIONES DE CENSURA</i>
<i>5 CONCEJALES Hasta 250 habitantes.</i>	<i>0</i>	<i>-----</i>
<i>7 CONCEJALES De 251 a 1.000 habitantes</i>	<i>0</i>	<i>-----</i>
<i>9 CONCEJALES De 1.001 a 2.000 habitantes</i>	<i>2</i>	<i>Ayuntamiento de Batres Ayuntamiento de Navalafuente</i>
<i>11 CONCEJALES De 2.001 a 5.000 habitantes</i>	<i>3</i>	<i>Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios Ayuntamiento de Navalagamella Ayuntamiento de Torrejón de Velasco</i>
<i>13 CONCEJALES De 5.001 a 10.000 habitantes</i>	<i>4</i>	<i>Ayuntamiento de Chinchón Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de La Calzada</i>
<i>17 CONCEJALES De 10.000 a 20.000 habitantes</i>	<i>3</i>	<i>Ayuntamiento de Humanes de Madrid Ayuntamiento de San Martín de la Vega Ayuntamiento de Valdemorillo</i>
<i>21 CONCEJALES De 20.001 a 50.000 habitantes</i>		<i>-----</i>
<i>25 CONCEJALES De 50.001 a 100.000 habitantes</i>		<i>-----</i>
<i>MAS DE 25 CONCEJALES De 100.0001 en adelante (un concejal más por cada 10.000habitantes o fracción, añadiéndose uno más cuando el número fuera par)</i>		<i>-----</i>

Cuadro nº. 4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por la fecha en que la moción se plantea, procede poner de manifiesto que sólo cinco de ellas, las de los ayuntamientos de Torrejón de la Calzada, Navalagamella, San Martín de la Vega, Batres, y Torrejón de Velasco, se presentan en el primer año de la legislatura, lo cual supone que tendrían tres años más para presentar su proyecto, teniendo en cierto modo, sentido operativo la moción planteada en aras a la posibilidad de realización de objetivos políticos. Cuatro de ellas se presentan en el segundo año de la legislatura, siendo estas las mociones presentadas en los ayuntamientos de Humanes de Madrid, Valdemorillo, Cadalso de los Vidrios y Navalafuente. Y finalmente tres mociones de censura se plantean dentro del tercer año de la legislatura, siendo estas las mociones de los ayuntamientos de Sevilla La Nueva Morata de Tajuña y Chinchón. Destacándose que algunas de ellas se presentan a poco más de un año para la finalización de la legislatura, lo cual tiene poco sentido en tanto en cuanto quedaría escaso margen temporal para acometer cuestiones relacionadas con el gobierno y la gestión propia del municipio, así como escaso margen para el despliegue de consecuencias de las políticas adoptadas, por lo que parece en principio que las causas o fundamentos de la interposición de las mociones se encuentran más relacionadas con el desgaste de partidos con presencia en la corporación y especialmente en posiciones de gobierno, así como cuestiones y situaciones de tipo personal o particular, propias de la vida local, que constituyen una particularidad del mismo e importantes a tener en cuenta dentro del análisis político.

Por el número de mociones de censura planteadas en la legislatura, cabe señalar que se produce una por cada municipio, sin embargo cabe poner de manifiesto que sin embargo en algunos de los municipios en los que se presentan mociones de censura el número de alcaldes de la legislatura es superior a dos, es decir, el alcalde elegido al inicio del mandato y el alcalde elegido por moción de censura, ello se debe en general a que muchas de las mociones de censura planteadas implican un pacto de reparto de la alcaldía para la legislatura entre dos partidos que forman coalición, de ahí que uno de ellos acceda a la alcaldía con la moción de censura, para posteriormente presentar su renuncia a favor del candidato del otro partido que le ha prestado apoyo para la proposición de la moción. También se producen mociones de censura motivadas por renunciias a la alcaldía del titular investido inicialmente, y desempeño como titular del primer teniente de alcalde. En definitiva, un número variado de casuísticas propias del desenvolvimiento de la vida municipal y de las características especiales que las entidades locales presentan en su configuración.

12.2 Comparativa evolutiva temporal de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid con legislaturas anteriores y posteriores

Especial interés reviste el análisis y comparativa de la evolución de las mociones de censura habidas por legislaturas, en tanto que permite comprobar la evolución de la producción de las mismas, con la posibilidad de detectar la incidencia de los cambios legislativos al respecto.

Así, cabe dejar a un lado, las dos primeras legislaturas de la democracia, debido a que la regulación legal de la moción de censura para las entidades locales aún no se había positivizado en estos periodos. En cualquier caso, cabe mencionar que en la primera legislatura de la democracia, en los primeros comicios para la legislatura 1979 a 1983, solo se produce un cambio de alcaldía, no habiéndose investigado debido a las razones anteriormente expuestas si se debió o no a la interposición de una moción de censura, es la producida en el Ayuntamiento de la Cabrera en fecha 1 de enero de 1981³⁷³.

Procede destacar que se trata de un ayuntamiento situado respecto del tramo de población, como del tamaño de la corporación dentro del marco que se ha considerado como de riesgo de producción y desarrollo de mociones de censura, por las razones y argumentos analíticos anteriormente mencionados.

En esta legislatura cabe destacar que, como ha sido analizado con objeto del análisis de la evolución regulativa de la institución de la moción de censura, la legislación aún no admitía la presentación de mociones de censura, produciéndose sin embargo situaciones fácticas como la que se acaba de exponer, pero que constituyen exponentes aislados y difíciles de producir.

En la legislatura siguiente, es decir, en los segundos comicios locales para la legislatura de 1983-1987, aparecen en la comunidad de Madrid 5 cambios de alcaldía³⁷⁴, respecto de los cuales, e igualmente por las razones anteriormente aducidas, no se ha procedido a la investigación de la naturaleza de las mismas, en aras a determinar si los mismos fueron debidos a la interposición de mociones de censura. Así estas se registran en los

³⁷³ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 1979-1983. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

³⁷⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 1983-1987. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

ayuntamientos de Anchuelo, Camarma de Esteruelas, San Lorenzo de El Escorial, Tielmes y Valdemorillo.

Como rasgo esencial de esta legislatura cabe destacar que estos ayuntamientos nuevamente se sitúan en el marco poblacional y de tamaño de la corporación considerado, como se ha señalado anteriormente, y se destaca que no se produce ninguna moción de censura en los restantes tramos.

Por otra parte, cabe mencionar que es en este periodo, cuando se produce la regulación de nuestro derecho positivo de la moción de censura, mediante la modificación operada en 1985, por lo que algunos de estos cambios de alcaldía pudieran ser ya las primeras mociones de censura producidas en la Comunidad de Madrid en la etapa democrática.

Por lo que se refiere a los terceros comicios electorales, para la legislatura 1987 a 1991³⁷⁵ de nuevo se producen cuatro mociones de censura, en los ayuntamientos de Colmenar Viejo, Madrid, El Molar, Pelayos de la Presa. Y registrándose un cambio de alcaldía en el Ayuntamiento Torrelaguna por renuncia del alcalde y procedencia de nueva elección.

En este caso, se rompe la excepción a la regla considerada con anterioridad respecto del tramo poblacional y tamaño de la corporación, por cuanto se presentan mociones de censura en dos ayuntamientos de gran tamaño, como son el Ayuntamiento de Colmenar Viejo, y el Ayuntamiento de la capital de España. No obstante lo anterior, que pueden considerarse como excepciones que confirman la regla general, el resto de los ayuntamientos se sitúan dentro del marco considerado.

En los cuartos comicios, para la legislatura 1991 a 1995 se incrementa el número de mociones de censura produciéndose cinco mociones de censura³⁷⁶, en los ayuntamientos de Chapinería, Fuente el Saz del Jarama, Robledo de Chavela, San Agustín de Guadalix, San Sebastián de los Reyes. Registrándose dos cambios de alcaldía por cumplimiento de pactos políticos en los ayuntamientos de Soto del Real y Villalbilla.

³⁷⁵ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 1987-1991. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

³⁷⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 1991-1995 http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

Respecto de su inclusión dentro del marco del tramo poblacional considerado y del tamaño de la corporación, se encuentran dentro de los parámetros establecidos, si bien con la excepción de San Sebastián de los Reyes, que excede del tramo de población de los 20.000 habitantes, pero no encontrándose excesivamente alejado del tramo y tamaño considerado.

Se aprecia ya la regulación legislativa en este periodo, en el que se ha implantado ya la moción de censura como una posibilidad de control o de salida a situaciones de ingobernabilidad en las entidades locales, consolidándose la misma como tal, y evolucionando hacia el crecimiento lento de la misma, aunque no en un número excesivo.

La siguiente legislatura, para los quintos comicios, periodo de 1995-1999³⁷⁷, arroja un balance de mociones de censura por un total de ocho mociones de censura, en los ayuntamientos de Arroyomolinos, Cercedilla, Manzanares El Real, Morata de Tajuña, Titulcia, Torrejón de Ardoz, Tres Cantos y Valdemorillo. Registrándose igualmente un cambio de alcaldía por renuncia en el Ayuntamiento de Galapagar.

En esta legislatura continúa confirmándose la tendencia creciente al incremento de la producción de mociones de censura en el ámbito local. Igualmente se confirma la tendencia a su producción en los tramos de población y tamaño de las corporaciones observadas, si bien constituyen excepciones los ayuntamientos de Tres Cantos y Torrejón de Ardoz.

La legislatura correspondientes a los sextos comicios, para el periodo de 1999-2003³⁷⁸ registra ya un total de 10 mociones de censura, en los ayuntamientos de Guadalix de la Sierra, Guadarrama, Manzanares, Meco, Los Molinos, Navas del Rey, Sevilla La Nueva, Torrejón de Velasco, Villacañeros y Tres Cantos, confirmando las tendencias anteriormente mencionadas relativas al tamaño de la corporación y franja de población. Asimismo puede observarse entre los ayuntamientos citados alguno de ellos como Sevilla La Nueva en el que se plantea ya una moción de censura en este periodo, y vuelve a plantearse otra en la siguiente legislatura, constituyendo un antecedente para la misma

³⁷⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 1995-1999. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

³⁷⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 1999-2003 http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

que pone de manifiesto una tendencia política hacia la inestabilidad en el municipio citado, lo que se confirma también en comicios posteriores. Ello constituye también un factor a valorar, el de la cultura política de inestabilidad o conflictividad de la corporación, que influye en gran medida en la producción de estas mociones, y que cuando se prolonga en el tiempo se revela como una tendencia estructural que caracteriza la conformación política del municipio en cuestión.

No obstante lo anterior, cabe matizar que de los ayuntamientos de Meco y Villacanejos no ha podido determinarse con exactitud si se trató de mociones de censura o de cambios de alcaldía, lo que se matiza a los efectos correspondientes.

Esta misma tendencia se observa en otros periodos respecto de otros municipios en los que se observa una tendencia a la inestabilidad y conflictividad políticas. Así, igualmente en este periodo, sin llegar a plantearse mociones de censura se observan dos cambios de alcaldía en dos municipios, uno de ellos Humanes de Madrid, en el que la alcaldía pasa de manos del Partido Socialista Obrero Español a manos de una gestora municipal por la expulsión del alcalde del partido, lo cual sin duda es revelador de una inestabilidad política que no se materializa en una moción de censura dentro de ese periodo, sino que se materializará en la legislatura siguiente, es decir dentro del periodo principal objeto de análisis. El otro municipio es Nuevo Baztán, en el que ocurre exactamente el mismo movimiento, pasando la alcaldía de manos de Partido Socialista Obrero Español a manos de una gestora municipal, posiblemente por el mismo motivo de expulsión; sin embargo en este caso no se observa una posterior situación de inestabilidad o ingobernabilidad política dentro de los datos estudiados.

Doce mociones de censura, confirmando la tendencia al incremento de las mismas, presenta la legislatura objeto central de este trabajo, tal y como ha sido analizado con anterioridad, no procediendo en este momento el análisis de la misma, al haber sido analizada particularizadamente en el apartado precedente, bastando insistir en la confirmación de las tendencias observadas relativas al tamaño de población, franja de población y antecedentes o tendencias a la inestabilidad política y transfuguismo.

Por lo que se refiere a los octavos comicios, legislatura de 2007-2011³⁷⁹, se registran 12 mociones de censura, en los ayuntamientos de Galapagar, Hoyo de Manzanares,

³⁷⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, listas electorales de los alcaldes de la legislatura 2007-2011 http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local

Leganés, Loeches, Pinto, San Agustín de Guadalix, Torres de la Alameda, Velilla de San Antonio, Villamanta, Villanueva de Perales, Villarejo de Salvanés, Villavieja de Lozoya.

En este periodo se observan, como se ha señalado con anterioridad tendencias estructurales a la inestabilidad política, tal es el caso de San Agustín de Guadalix, que presenta en el periodo estudiado, legislatura 2003-2007 un cambio de alcaldía por cuestiones de pacto político, para presentar en este periodo siguiente una moción de censura, reveladora de la inestabilidad política que se convierte en estructural y que se mantiene en posteriores comicios. Igualmente cabe destacar lo expuesto en tendencias relativas a tamaño de la corporación y franja de población.

Cabe destacar en este periodo, que se sitúa justo antes del último cambio legislativo en la regulación de la moción de censura como se ha analizado dentro del marco teórico de la misma, que la proliferación de las mociones de censura se mantienen e incluso se ven incrementadas ligeramente, todo ello a pesar del pacto antitransfuguismo y de las directrices de los principales partidos que, como se ha visto, no dudan en la expulsión de aquellos concejales que participen en mociones de censura contraviniendo la disciplina de partido. Por ello, y ante la ineficacia del pacto antitransfuguismo, el seguimiento y actuaciones de control que realiza la comisión salida del mismo, y pese a las expulsiones de los partidos de los concejales participantes que no logran evitar que las mociones se sigan produciendo, se lleva a cabo el cambio legislativo, que restringe la máximo las posibilidades de presentación de mociones de censura, con las connotaciones que han sido tratadas y sobre las que se volverá en el momento de las conclusiones del presente trabajo poniéndolas en relación con el resultado de la investigación.

Así pues el análisis por legislatura los datos que se deducen en los siguientes cuadros:

MOCIONES DE CENSURA TRAMITADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID LEGISLATURA 1987-1991						
TOTAL MOCIONES PRESENTADAS	Ayuntamiento de Colmenar Viejo Ayuntamiento de Madrid Ayuntamiento del el Molar Ayuntamiento de Pelayos de la Presa					
POR TRAMOS DE POBLACION	HASTA 1.000 HABITANTES Ayuntamiento de Pelayos de la Presa	DE 1.001 A 5.000 HABITANTES Ayuntamiento de El Molar	DE 5.001 A 20.000 HABITANTES -----	DE 20.001 A 50.000 HABITANTES Ayuntamiento de Colmenar Viejo	DE 50.001 A 75.000 HABITANTES -----	MAS DE 75.000 HABITANTES Ayuntamiento de Madrid
POR TAMAÑO DE LA CORPORACION	5/ 7 CONCEJALES Ayuntamiento de Pelayos de la Presa	9 CONCEJALES -----	11/13CONCEJALES Ayuntamiento de El Molar	17 CONCEJALES	21 CONCEJALES Ayuntamiento de Colmenar Viejo	25 O MAS CONCEJALES Ayuntamiento de Madrid
PARTIDOS INDEPENDIENTES	CON PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Colmenar Viejo			SIN PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Madrid Ayuntamiento del el Molar Ayuntamiento de Pelayos de la Presa		

Cuadro nº. 5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

**MOCIONES DE CENSURA TRAMITADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID
LEGISLATURA 1991-1995**

TOTAL MOCIONES PRESENTADAS	Ayuntamiento de Chapinería Ayuntamiento de Fuente El Saz del Jarama Ayuntamiento de Robledo de Chavela Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes					
POR TRAMOS DE POBLACION	HASTA 1.000 HABITANTES Ayuntamiento de Chapinería	DE 1.001 A 5.000 HABITANTES Ayuntamiento de Fuente El Saz del Jarama Ayuntamiento de Robledo de Chavela Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix	DE 5.001 A 20.000 HABITANTES -----	DE 20.001 A 50.000 HABITANTES -----	DE 50.001 A 75.000 HABITANTES Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes	MAS DE 75.000 HABITANTES -----
POR TAMAÑO DE LA CORPORACION	5/ 7 CONCEJALES Ayuntamiento de Chapinería	9 CONCEJALES Ayuntamiento de Robledo de Chavela	11/13 CONCEJALES Ayuntamiento de Fuente El Saz del Jarama San Agustín de Guadalix	17 CONCEJALES -----	21 CONCEJALES -----	25 O MAS CONCEJALES Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes
PARTIDOS INDEPENDIENTES	CON PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Fuente El Saz del Jarama Ayuntamiento de Robledo de Chavela			SIN PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Chapinería Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes		

Cuadro nº. 6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

**MOCIONES DE CENSURA TRAMITADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID
LEGISLATURA 1995-1999**

TOTAL MOCIONES PRESENTADAS	Ayuntamiento de Arroyomolinos Ayuntamiento de Cercedilla Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Titulcia Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz Ayuntamiento de Tres Cantos Ayuntamiento de Valdemorillo					
POR TRAMOS DE POBLACION	HASTA 1.000 HABITANTES Ayuntamiento de Titulcia	DE 1.001 A 5.000 HABITANTES Ayuntamiento de Arroyomolinos Ayuntamiento de Cercedilla Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Valdemorillo	DE 5.001 A 20.000 HABITANTES Ayuntamiento de Morata de Tajuña	DE 20.001 A 50.000 HABITANTES Ayuntamiento de Tres Cantos	DE 50.001 A 75.000 HABITANTES -----	MAS DE 75.000 HABITANTES Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz
POR TAMAÑO DE LA CORPORACION	5/ 7 CONCEJALES Ayuntamiento de Titulcia	9 CONCEJALES Ayuntamiento de Arroyomolinos	11/13 CONCEJALES Ayuntamiento de Cercedilla Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Valdemorillo	17 CONCEJALES -----	21 CONCEJALES Ayuntamiento de Tres Cantos	25 O MAS CONCEJALES Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz
PARTIDOS INDEPENDIENTES	CON PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Arroyomolinos Ayuntamiento de Cercedilla Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Titulcia Ayuntamiento de Tres Cantos Ayuntamiento de Valdemorillo			SIN PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz		

Cuadro nº. 7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

**MOCIONES DE CENSURA TRAMITADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID
LEGISLATURA 1999-2003**

TOTAL MOCIONES PRESENTADAS	Ayuntamiento de Boadilla del Monte Ayuntamiento de Guadalix de la Sierra Ayuntamiento de Guadarrama Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Meco Ayuntamiento de Los Molinos Ayuntamiento de Navas del Rey Ayuntamiento de Nuevo Baztán Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de Velasco Ayuntamiento de Villacañeros Ayuntamiento de Tres Cantos					
POR TRAMOS DE POBLACION	HASTA 1.000 HABITANTES -----	DE 1.001 A 5.000 HABITANTES Ayuntamiento de Guadalix de la Sierra Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Meco Ayuntamiento de Los Molinos Ayuntamiento de Navas del Rey Ayuntamiento de Nuevo Baztán Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de Velasco Ayuntamiento de Villacañeros	DE 5.001 A 20.000 HABITANTES Ayuntamiento de Boadilla del Monte Ayuntamiento de Guadarrama	DE 20.001 A 50.000 HABITANTES Ayuntamiento de Tres Cantos	DE 50.001 A 75.000 HABITANTES 	MAS DE 75.000 HABITANTES
POR TAMAÑO DE LA CORPORACION	5/ 7 CONCEJALES -----	9 CONCEJALES Ayuntamiento de Navas del Rey Ayuntamiento de Torrejón de Velasco	11/13 CONCEJALES Ayuntamiento de Guadalix de la Sierra Ayuntamiento de Guadarrama Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Meco Ayuntamiento de Los Molinos Ayuntamiento de Nuevo Baztán Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Villacañeros	17 CONCEJALES Ayuntamiento de Boadilla del Monte	21 CONCEJALES Ayuntamiento de Tres Cantos	25 O MAS CONCEJALES
PARTIDOS INDEPENDIENTES	CON PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Guadalix de la Sierra Ayuntamiento de Guadarrama Ayuntamiento de Manzanares El Real Ayuntamiento de Meco Ayuntamiento de Los Molinos Ayuntamiento de Navas del Rey Ayuntamiento de Torrejón de Velasco Ayuntamiento de Tres Cantos			SIN PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Boadilla del Monte Ayuntamiento de Nuevo Baztán Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Villacañeros		

Cuadro nº 8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

**MOCIONES DE CENSURA TRAMITADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID
LEGISLATURA 2003-2007**

TOTAL MOCIONES PRESENTADAS	Ayuntamiento de Batres Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios Ayuntamiento de Chinchón Ayuntamiento de Humanes de Madrid Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Navalafuente Ayuntamiento de Navalagamella Ayuntamiento de San Martín de la Vega Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada Ayuntamiento de Torrejón de Velasco Ayuntamiento de Valdemorillo					
POR TRAMOS DE POBLACION	HASTA 1.000 HABITANTES -----	DE 1.001 A 5.000 HABITANTES Ayuntamiento de Batres Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios Ayuntamiento de Navalafuente Ayuntamiento de Navalagamella Ayuntamiento de Torrejón de Velasco	DE 5.001 A 20.000 HABITANTES Ayuntamiento de Chinchón Ayuntamiento de Humanes de Madrid Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de San Martín de la Vega Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada Ayuntamiento de Valdemorillo	DE 20.001 A 50.000 HABITANTES -----	DE 50.001 A 75.000 HABITANTES -----	MAS DE 75.000 HABITANTES -----
POR TAMAÑO DE LA CORPORACION	5/ 7 CONCEJALES 	9 CONCEJALES Ayuntamiento de Batres Ayuntamiento de Navalafuente	11/13CONCEJALES Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios Ayuntamiento de Chinchón Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Navalagamella Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada Ayuntamiento de torrejón de Velasco	17 CONCEJALES Ayuntamiento de Humanes de Madrid Ayuntamiento de San Martín de la Vega Ayuntamiento de Valdemorillo	21 CONCEJALES 	25 O MAS CONCEJALES
PARTIDOS INDEPENDIENTES	CON PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Batres Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios Ayuntamiento de Chinchón Ayuntamiento de Humanes de Madrid Ayuntamiento de Navalafuente Ayuntamiento de Sevilla La Nueva Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada Ayuntamiento de Torrejón de Velasco Ayuntamiento de Valdemorillo			SIN PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Morata de Tajuña Ayuntamiento de Navalagamella Ayuntamiento de San Martín de la Vega		

Cuadro nº. 9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

**MOCIONES DE CENSURA TRAMITADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID
LEGISLATURA 2007- 2011**

TOTAL MOCIONES PRESENTADAS	Ayuntamiento de Galapagar Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares Ayuntamiento de Leganés Ayuntamiento de Loeches Ayuntamiento de Pinto Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix Ayuntamiento de Torres de la Alameda					
POR TRAMOS DE POBLACION	HASTA 1.000 HABITANTES -----	DE 1.001 A 5.000 HABITANTES -----	DE 5.001 A 20.000 HABITANTES Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares Ayuntamiento de Loeches Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix Ayuntamiento de Torres de la Alameda	DE 20.001 A 50.000 HABITANTES Ayuntamiento de Galapagar Ayuntamiento de Pinto	DE 50.001 A 75.000 HABITANTES -----	MAS DE 75.000 HABITANTES Ayuntamiento de Leganés
POR TAMAÑO DE LA CORPORACION	5/ 7 CONCEJALES -----	9 CONCEJALES -----	11/13CONCEJALES Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares Ayuntamiento de Loeches Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix Ayuntamiento de Torres de la Alameda	17 CONCEJALES -----	25 CONCEJALES Ayuntamiento de Galapagar Ayuntamiento de Pinto	25 O MAS CONCEJALES Ayuntamiento de Leganés
PARTIDOS INDEPENDIENTES	CON PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares San Agustín de Guadalix Ayuntamiento de Torres de la Alameda			SIN PRESENCIA DE PARTIDOS INDEPENDIENTES Ayuntamiento de Galapagar Ayuntamiento de Leganés Ayuntamiento de Loeches Ayuntamiento de Pinto		

Cuadro nº. 10

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

12.3 Panorámica comparativa con las mociones de censuras presentadas en todo el territorio español en la legislatura 2003-2007 y anterior

Por lo que se refiere a los datos comparativos con las mociones de censura presentadas en todo el territorio español ha de destacarse en este punto, que los datos expuestos se refieren a las dos últimas legislaturas concluidas, lo cual obedece a las razones de cercanía temporal, y por otra parte a la mayor fiabilidad de los datos, y asimismo porque estos se encuentran dentro del marco a analizar dentro del objeto de la investigación.

Por lo que se refiere a los datos, ha de destacarse la inexistencia de registros específicos relativos a las mociones de censura producidos ni por las direcciones generales de las correspondientes comunidades autónomas, ni por el ministerio de hacienda y administraciones públicas, debiendo obtenerse los mismos de los datos del Ministerio del Interior, concretamente de los listados correspondientes a las alcaldías por legislatura, así como de los aportados por la comisión antitransfuguismo en sus sesiones de seguimiento del pacto antitransfuguismo y de las publicaciones realizadas con ocasión de los mismos.

Especialmente resulta el análisis de los datos de las mociones de censura tramitadas en el periodo objeto de análisis en todo el territorio nacional, así como su comparativa en el periodo anterior, en tanto que, como se ha puesto de manifiesto en el análisis específico de las mociones de censura dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid, dicho análisis permite comprobar la evolución de la producción de las mismas, con la posibilidad de detectar la incidencia de los cambios legislativos al respecto, y en este caso la particularidad de los efectos del pacto antitransfuguismo, que para ambos periodos intensifica su control, siendo desde este punto de vista la observación de sus efectos para los periodos cuyos datos se contemplan. Este análisis permite al mismo tiempo, junto con los datos de mociones de censura producidas desagregados por comunidades autónomas, situar a la Comunidad de Madrid dentro del conjunto del Estado en función de las mociones de censura tramitadas en la misma, debiendo tenerse en cuenta las proporciones respecto del número de municipios como de habitantes.

Así pues los datos referidos se exponen en los cuadros analíticos que a continuación se detallan:

TABLA COMPARATIVA MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA POR PERIODOS LEGISLATURAS 1999-2003 Y 2003-2007					
PERIODO	23 ENERO 2006 A 14 JUNIO 2006	MAYO 2003 A 14 JUNIO 2006	MAYO 1999 A 14 JUNIO 2002	INCREMENTO	TOTAL ANTERIOR LEGISLATURA 1999-2003
MOCIONES DE CENSURA	15	185	165	12%	178
CASOS DE TRANSFUGUISMO	7	74	53	39.62%	59

Cuadro nº 11

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La primera conclusión que puede extraerse de los datos planteados, es el incremento de las mociones de censura en la legislatura 2003-2007 con respecto a la legislatura 1999-2003, ello pese al pacto local antitransfuguismo, debiendo avanzarse que gran parte de las mociones planteadas cuentan con este elemento como causa de las mismas, como seguidamente se analizará a la vista de los datos en función de dicha variable. Así, el total de mociones de censura planteadas en la totalidad los municipios del Estado español para el periodo de la legislatura 1999- 2003 fue de 178, mientras que para el periodo de mayo de 2003 a junio de 2006, dentro del periodo estudiado objeto del análisis central de la investigación, fue de 185, experimentando por tanto un incremento del 12 por ciento, y ello sin tener en cuenta el periodo final de la legislatura que se extendería hasta mayo de 2007. Con ello, el periodo analizado se sitúa como aquel en el que más mociones de censura se han producido en el total del cómputo de toda la etapa democrática.

Por lo que se refiere, a los datos nacionales por comunidades autónomas ha de destacarse el reparto de las 185 mociones de censura para el periodo analizado, situándose en términos nominales como la comunidad autónoma con mayor número de mociones de censura registradas la Comunidad de Castilla y León con un total de 42 mociones de censura planteadas, seguida de la Comunidad de Valencia con 27 mociones de censura y a continuación la Comunidad de Andalucía con 26 mociones de censura. En el extremo inferior de la tabla se encontrarían las comunidades de Asturias y Cantabria con sólo 1 moción de censura, seguidas de las comunidades autónomas de Murcia y La Rioja con 2 mociones y a continuación la comunidad autónoma de Baleares con 3. Reflejándose estos datos en la siguiente tabla analítica.

TABLA MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTONOMAS LEGISLATURAS 1999-2003 Y 2003-2007		
COMUNIDAD AUTONOMA	TOTAL MOCIONES DE CENSURA	MOCIONES CON TRANSFUGUISMO
ANDALUCIA	26	11
ARAGON	9	4
ASTURIAS	1	1
BALEARES	3	1
CANARIAS	7	3
CANTABRIA	1	1
CASTILLA- LA MANCHA	14	7
CASTILLA Y LEON	42	14
CATALUÑA	19	7
EXTREMADURA	11	6
GALICIA	8	3
MADRID	12	6
MURCIA	2	0
LA RIOJA	2	1
COMUNIDAD VALENCIANA	27	9
TOTAL	185	74

Cuadro nº. 12

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La Comunidad de Madrid se sitúa en la tabla analítica expuesta aproximadamente en la mitad de la tabla, con 12 mociones de censura para el periodo analizado, si bien debe hacerse constar que en los datos procedentes de la comisión antitransfuguismo aparecen 13 mociones de censura, al haberse computado como tal el cambio de alcaldía producido en el Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix por motivos de pacto político, sin que la misma sea una moción de censura, habiéndose comprobado el dato en las fuentes directas del propio ayuntamiento.

Sin embargo, dicho análisis en términos nominales debe ser matizado en función de la población y del número de municipios de la respectiva comunidad autónoma, pues en efecto es en las comunidades con mayor número de municipios donde lógicamente se producen un mayor número de mociones de censura, como pueden ser Andalucía o Castilla y León, sin embargo existen comunidades no tan grandes en las cuales el número de mociones de censura es muy elevado, como pudiera ser el caso de la Comunidad Valenciana con 27 mociones de censura.

No obstante, con respecto al dato de la Comunidad de Madrid, y teniendo en cuenta que se trata de una comunidad autónoma uniprovincial con un número de municipios no excesivamente elevado, el dato se considera muy alto, especialmente en la comparativa con otras comunidades autónomas uniprovinciales como pudieran ser Asturias, Cantabria, La Rioja o Murcia, que se sitúan en la parte más baja de la tabla en cuanto a

producción de mociones de censura se refiere. Sin embargo dicho dato, va a ponderarse porcentualmente en función del número de municipios de cada comunidad autónoma tal y como se detalla en la tabla siguiente:

MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTONOMAS EN TERMINOS PORCENTUALES EN FUNCION DEL NUMERO DE MUNICIPIOS LEGISLATURAS 1999-2003 Y 2003-2007			
COMUNIDAD AUTONOMA	TOTAL MOCIONES DE CENSURA	NUMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE POR NUMERO DE MUNICIPIOS
ANDALUCIA	26	775	3,35%
ARAGON	9	731	1,23%
ASTURIAS	1	78	1,28%
BALEARES	3	67	4,47%
CANARIAS	7	88	7,95%
CANTABRIA	1	102	0,98%
CASTILLA- LA MANCHA	14	919	1,52%
CASTILLA Y LEON	42	2.248	1,86%
CATALUÑA	19	947	2,00%
EXTREMADURA	11	388	0,25%
GALICIA	8	314	2,54%
MADRID	12	179	6,70%
MURCIA	2	45	4,44%
LA RIOJA	2	174	1,14%
COMUNIDAD VALENCIANA	27	542	4,98%
TOTAL	185	7.597	2,43%

Cuadro nº. 13

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La tabla de mociones de censura por comunidades autónomas en el territorio español en términos porcentuales en función del número de municipios de cada una de ellas cambia completamente la perspectiva que arroja respecto de los datos en términos nominales. Así en comunidades autónomas donde el número parecía mínimo, o al menos no muy elevado, puesto en relación con el número de municipios el porcentaje resulta bastante

significativo, tal es el caso de la Comunidad de Murcia, en la que se registran únicamente dos mociones de censura, pero que sin embargo representan el 4,44 por ciento del número de municipios de la misma. Y asimismo ocurre a la inversa, es decir, comunidades autónomas que en términos nominales presentaban un número de mociones de censura muy elevado como es el caso de Castilla- León con un total de 42 mociones de censura, puesto el dato en función del número de municipios de la misma se sitúa en un porcentaje de 1,86 por ciento, un porcentaje nada elevado.

Así pues, puede observarse que la media nacional en términos porcentuales se sitúa en un 2,43 por ciento, situándose por encima de la media y a la cabeza de la tabla en términos porcentuales la Comunidad Canaria con un 7,95 por ciento, seguida de la Comunidad de Madrid con un 6,70 por ciento. Por el contrario en la parte inferior se sitúan las comunidades autónomas de Extremadura y Cantabria con un 0,25 por ciento y 0,98 por ciento respectivamente.

Así de dicha tabla se deduce que el porcentaje de mociones de censura en la Comunidad de Madrid en proporción al número de municipios es muy superior a la media nacional, situándose en un porcentaje de 6,70, situándose así entre las comunidades autónomas con mayor porcentaje, en concreto la segunda en mayor porcentaje de mociones de censura en función del número de municipios.

Ello hace referencia a zonas posiblemente más problemáticas a nivel político, en las que la percepción de la política y la cultura política llevan a la producción de este tipo de dinámicas. Por otra parte, en determinadas zonas se observan la corrupción y los intereses urbanísticos como focos de las mismas, tal y como puede ser el caso de la Comunidad Valenciana, o probablemente la propia Comunidad de Madrid, identificándose tal variable como causa, posiblemente confirmada en el análisis cualitativo de los casos individualizados, siendo éste uno de los objetivos prioritarios de este análisis.

De las citadas tablas cabe deducir también los datos en función de la variable transfuguismo, así cabe destacar que la comunidad autónoma con más mociones de censura con transfuguismo en términos nominales es la de Castilla- León con 14 mociones con transfuguismo, seguida de la Comunidad de Andalucía con 11 mociones con transfuguismo y la Comunidad Valenciana con 9 mociones; sin embargo ello parece lógico desde el punto de vista de que se trata de las comunidades autónomas con mayor número de mociones de censura, por lo cual resulta imprescindible para valorar el dato en su auténtica dimensión la ponderación del mismo en función del número de mociones

de censura totales habidas en cada comunidad autónoma en cuestión. Así el resultado de dicha ponderación se pone de manifiesto en la siguiente tabla.

TABLA MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA A POR COMUNIDADES AUTONOMAS MOCIONES DE CENSURA CON TRANSFUGUISMO LEGISLATURAS 1999-2003 Y 2003-2007			
COMUNIDAD AUTONOMA	TOTAL MOCIONES DE CENSURA	MOCIONES CON TRANSFUGUISMO	PORCENTAJE MOCIONES CON TRANSFUGUISMO
ANDALUCIA	26	11	42,30%
ARAGON	9	4	44,44%
ASTURIAS	1	1	100%
BALEARES	3	1	33,33%
CANARIAS	7	3	42,86%
CANTABRIA	1	1	100%
CASTILLA- LA MANCHA	14	7	50%
CASTILLA Y LEON	42	14	33,33%
CATALUÑA	19	7	36,84%
EXTREMADURA	11	6	54,54%
GALICIA	8	3	37,50%
MADRID	12	6	50%
MURCIA	2	0	0%
LA RIOJA	2	1	50%
COMUNIDAD VALENCIANA	27	9	33,33%
TOTAL	185	74	40%

Cuadro nº. 14

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Así pues, en términos porcentuales los datos se relativizan con respecto a los resultados arrojados respecto de las mociones de censura con transfuguismo en términos nominales. En cualquier caso, destaca el componente transfuguismo como un factor fundamental en la producción de las mociones de censura, situándose la media nacional en un 40 por ciento. Así, desde esta perspectiva, se sitúan por encima de la media la mayoría de las comunidades autónomas, si bien dicho dato en algunos casos no es demasiado significativo en cuanto que en comunidades autónomas en las que se produce un única moción de censura y esta es con transfuguismo el dato sería del 100 por cien. Con todo, cabe situar a la Comunidad de Madrid en el 50%, también por encima de la media en mociones de censura con transfuguismo, revelándose este componente como un factor importante, como y a se había puesto de manifiesto en el análisis de los datos individualizados para dicha comunidad.

Igualmente, ello ha de ponerse en relación con el componente político o signo político, exponiéndose al efecto los datos en las tablas siguientes.

TABLA MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA POR PARTIDOS POLITICOS AFECTADOS LEGISLATURA 2003-2007				
PARTIDOS	VIOLACIONES PACTO	MAS ALCALDES POR TRANSFUGUISTO	MENOS ALCALDES POR TRANSFUGUISTO	CONCEJALES TRANSFUGAS
<i>PSOE</i>	22	11	34	28
<i>PP</i>	39	25	19	17
<i>IU</i>	4	2	2	3

Cuadro nº. 15

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

TABLA MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA POR PARTIDOS POLITICOS AFECTADOS LEGISLATURA 1999-2003				
PARTIDOS	VIOLACIONES PACTO	MAS ALCALDES POR TRANSFUGUISTO	MENOS ALCALDES POR TRANSFUGUISTO	CONCEJALES TRANSFUGAS
<i>PSOE</i>	26	15	21	22
<i>PP</i>	28	25	19	17
<i>IU</i>	5	-	2	3

Cuadro nº. 16

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Del mismo modo, el signo político también se presenta como importante, observándose a priori, que se producen más mociones de censura que afecten a partidos de derecha que a los de izquierda, lo cual puede explicarse bien porque en estos las mayorías son más precarias o bien por causas estructurales; lo cual como en el caso anterior, constituye un nuevo reto para la investigación.

Finalmente, destaca como magnitud apreciable, los casos de violación de pactos o coaliciones, que, del mismo modo puede constituir un indicador importante para la investigación a realizar.

Sin embargo el mero análisis cuantitativo no ofrece más que la expresión de una tendencia o la constatación del mero dato objetivo, siendo necesario el análisis

cualitativo que se realizará respecto del objeto central de la investigación, el que pueda arrojar datos y explicaciones más profundas sobre la tendencia observada en función del partido o ideología, estando la cuestión relacionada con la disciplina de partidos y la propia visión del partido al respecto en la que podría observarse una tendencia a la captación de alcaldías, quizás motivado por unos resultados electorales menos favorables en las urnas para el periodo analizado.

En cuanto al análisis por tramos de población, al igual que se ha observado en el análisis de los datos individualizados para la Comunidad de Madrid, llama la atención que la mayoría de las mociones de censura se plantean en municipios situados en un tramo de población, o dimensión inferior, es decir, hasta 20.000 habitantes, y dentro de los mismos siendo mucho mayor en los municipios de 0 a 5.000 habitantes. Ello puede tener una explicación estructural o por otra parte pueda deberse simplemente al hecho de que son estos municipios los que son más numerosos dentro del ámbito local. Ello se plantea como un reto para la investigación cualitativa y del análisis de los casos individualizados, perfilándose el tamaño de la población como una magnitud especialmente importante pero relacionada a su vez con el tamaño de la corporación, por cuanto éste depende del tramo de población en que el municipio se encuentra. Así pues el análisis por tramos de población ofrece los resultados que se detallan en la siguiente tabla:

TABLA MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA POR TRAMOS DE POBLACION LEGISLATURAS 1999-2003 Y 2003-2007				
TRAMOS POBLACION	TOTAL MOCIONES CENSURA LEGISLATURA 2003-2007	TOTAL MOCIONES CENSURA LEGISLATURA 1999-2003	MOCIONES CON TRANSFUGUISMO LEGISLATURA 2003- 2007	MOCIONES CON TRANSFUGUISMO LEGISLATURA 1999- 2003
<i>HASTA 5.000 HAB.</i>	<i>130</i>	<i>119</i>	<i>55</i>	<i>41</i>
<i>DE 5.001 A 20.000 HAB.</i>	<i>45</i>	<i>44</i>	<i>13</i>	<i>14</i>
<i>MAS DE 20.000 HAB.</i>	<i>10</i>	<i>15</i>	<i>6</i>	<i>4</i>
<i>TOTAL</i>	<i>185</i>	<i>178</i>	<i>74</i>	<i>59</i>

Cuadro nº. 17

Fuente: Sistema de Información Local de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Ello, como ha sido puesto de manifiesto en el análisis de los datos de la Comunidad de Madrid, pudiera deberse al hecho de que el tamaño de la corporación propicia resultados en los cuales con el sólo movimiento de un concejal o dos concejales pudiera cambiarse

el signo político de la alcaldía, coyuntura, que debido a la composición de la corporación por un mayor número de concejales en corporaciones de mayor tamaño resulta más difícil de producirse. Sin embargo, muy excepcionalmente, cuando esto ocurre, como ha sido puesto de manifiesto en el análisis de los datos evolutivos de las mociones de censura en la Comunidad de Madrid a lo largo de los distintos periodos y legislaturas, la moción de censura llega a plantearse, tal fue el caso del Ayuntamiento de la Madrid en la legislatura 1987-1991. Sin embargo, esto es revelador de una tendencia, muy acusada y muy potente como factor de producción, pero que como todos los datos de orden cuantitativo, debe ser contrastado con la investigación cualitativa de casos al respecto. No obstante, debe decirse que este factor, se sitúa como una de las variables que se perfila como más potente dentro del análisis, que puesto en relación junto con otros como se ha dicho, puede constituir un elemento estructural importante para la explicación de la producción de las mociones de censura en el ámbito local.

Así pues, a la vista de los datos analizados cabe concluir que la Comunidad de Madrid se sitúa por encima de la media en mociones de censura producidas, en concreto como la segunda comunidad autónoma con mayor número de mociones de censura en términos porcentuales del conjunto del territorio nacional, y asimismo por encima también de la media en mociones de censura con transfuguismo, confirmando la comparativa con los datos nacionales las tendencia observadas en el análisis de los datos cuantitativos individualizados para la misma.

Vista toda la comparativa general, realizada mayormente en términos cuantitativos, se confirman las tendencias y los planteamientos de la hipótesis inicialmente planteadas, poniéndose de manifiesto así multitud de retos que deberán ser contrastados con los datos cualitativos de la investigación, procediendo así el análisis cualitativos de los datos de las mociones presentadas en el periodo estudiado, para lo cual se procederá a seguir el orden cronológico de las mociones producidas en la Comunidad de Madrid en la legislatura 2003-2007.

QUINTA PARTE

ANALISIS DE CASOS. MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN LA LEGISLATURA 2003-2007

CAPITULO 13

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL ANALISIS CUALITATIVO DE LAS MOCIONES DE CENSURA EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN LA LEGISLATURA 2003-2007

Se trata en este apartado del análisis individualizado de cada una de las mociones de censura habidas en la Comunidad de Madrid en el periodo objeto de análisis a partir de los correspondientes expedientes obrantes en los archivos municipales. Se trata pues de un análisis a partir de fuentes directas, fundamentalmente de los escritos de presentación de las mociones y de las actas de los plenos en los que las mociones se debaten, y desde una perspectiva cualitativa, en tanto, que como se ha visto en el análisis comparativo de los datos cuantitativos, estos ponen de manifiesto tendencias y datos objetivos, pero que no se explican sin un soporte cualitativo y mayor profundización y acercamiento a los supuestos concretos.

El análisis de cada uno de los supuestos se realizará siguiendo la misma estructura a efectos de la homogeneización del análisis, que permita claramente la comparativa entre unos supuestos y otros y la sistematización de los elementos de los mismos.

CAPITULO 14

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE LA CALZADA

- 14.1 Características generales del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada. Especial referencia a la causa de la moción
- 14.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada
- 14.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

La moción de censura en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada es la primera que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 19 de septiembre de 2003 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 1 de octubre de 2003.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce recién iniciada la legislatura, apenas a unos meses del comienzo la misma quedando prácticamente toda la legislatura para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de

censura planteada puede considerarse muy amplio. En tal sentido, y desde la perspectiva temporal podría decirse que la moción planteada podría tener un sentido en aras a la mejora de la gestión durante la legislatura en la que se plantea.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

14.1. Características generales del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Torrejón de la Calzada es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sur de la capital, situado en la llamada Cuenca Alta del Tajo, a aproximadamente unos 25 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura, una pequeña industria que ha ido creciendo paulatinamente y ha ido produciendo una cierta expansión en las zonas de polígonos industriales, promoviendo recalificaciones urbanísticas de terrenos con la finalidad industrial, lo que, como se verá tiene cierta incidencia y repercusión en la moción de censura planteada; y especialmente en los últimos años una expansión de carácter residencial especialmente de viviendas unifamiliares, lo que ha llevado también a recalificaciones de terrenos con esta finalidad.

Cuenta en la actualidad con una población de 7.739 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 2.192 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un notable ascenso, situándose en 3.608 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 4.847 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 5.886 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 6.904 habitantes,³⁸⁰ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 5.000 habitantes en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el

³⁸⁰ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 11 concejales a 13 concejales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial e industrial. Sin embargo, no parece que pueda relacionarse con intereses urbanísticos por no conectar los con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada; pudiendo decirse que no se aprecia en este caso el interés urbanístico dentro de las causas de la moción, como se observará más claramente en el análisis de los documentos constitutivos del expediente de la moción de censura, y más concretamente en el acta de la propia moción.

14.2 Tamaño de la corporación del ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 11 concejales desde el año 1995 hasta el año 2007, en que por superar el tramo poblacional de 5.000 habitantes se sitúa en 13 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 11 concejales.

14.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Grupo Local Independiente de Torrejón de La Calzada siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce la moción de censura planteada. Sin embargo este dato es importante en el análisis de la trayectoria política de la corporación por cuanto que la misma aparece marcada por la existencia de partidos y agrupaciones independientes, en ocasiones más de una, que influyen notablemente en el funcionamiento de la corporación y en la estabilidad de la misma, y como no, en la producción de la moción de censura en el periodo estudiado.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Grupo Independiente de Torrejón de la Calzada 7 concejales; Unidad Vecinal Progresista 2 concejales; Unión Regional Independiente 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 0 concejales; Partido Popular 0 concejales; Centro Democrático y social 0 concejales; Izquierda Unida 0 concejales.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Grupo Independiente de Torrejón de la Calzada 7 concejales; Partido Popular 1 concejal; Unión Regional Independiente 1 concejal; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Izquierda Unida 1 concejal.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 4 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Unión Regional Independiente 2 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 1 concejal.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Grupo Local Independiente de Torrejón de la Calzada 5 concejales; Partido Popular 4 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Partido Independiente de Torrejón de la Calzada 1 concejal.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 6 concejales; Grupo Local Independiente de Torrejón de la Calzada 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

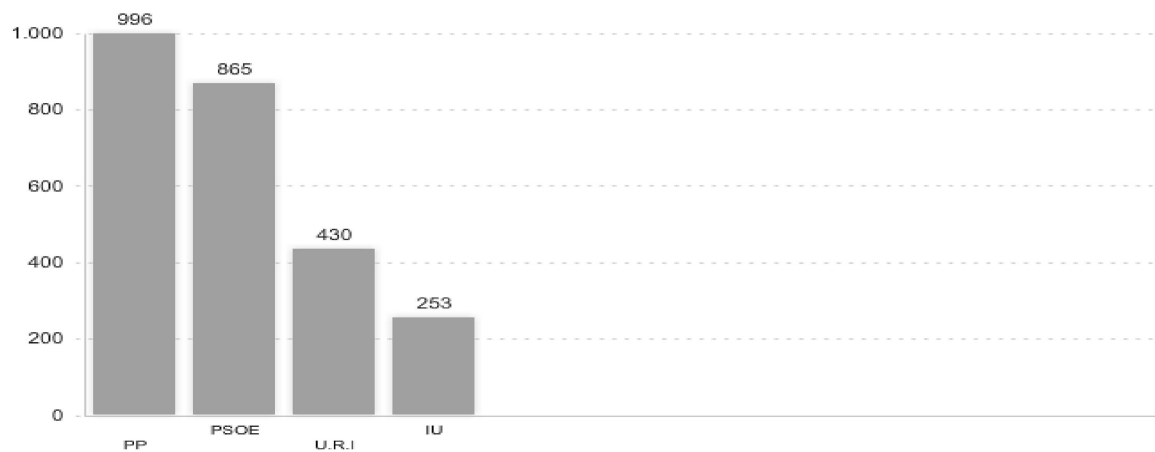
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Torrejón de la Calzada

Población: 4.847
Número de mesas: 5

Censo electoral sin CERA: 3.803
Votantes a las 14:00 h : 1.201 (31,58%)
Votantes a las 18:00 h : 1.980 (52,06%)

Total censo electoral: 3.803
Total votantes: 2.639 (69,39 %)
Abstención: 1.164 (30,61 %)

Votos válidos: 2.606 (98,75 %)
Votos nulos: 33 (1,25 %)
Papeletas a candidaturas: 2.544 (97,62 %)
Votos en blanco: 62 (2,38 %)



Cuadro nº. 18
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

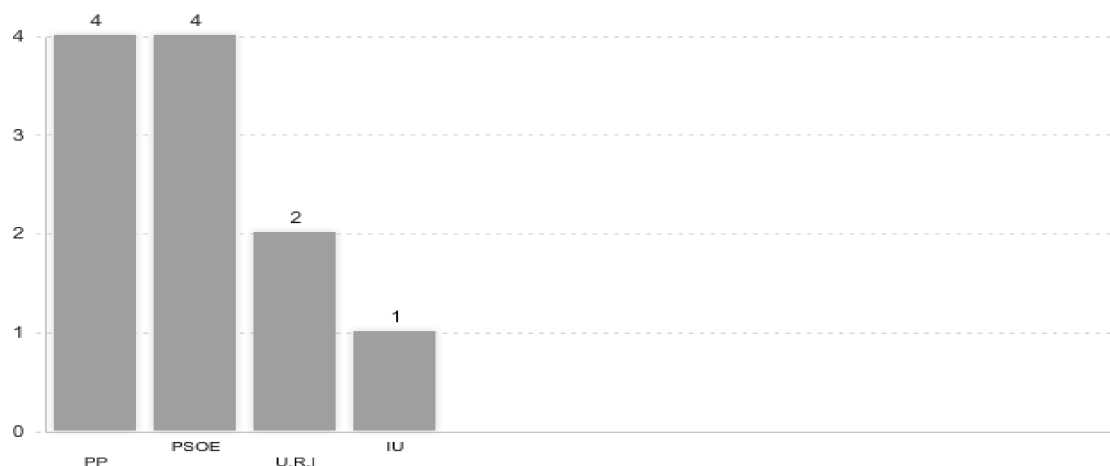
RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Torrejón de la Calzada

Población: 4.847
Número de mesas: 5

Censo electoral sin CERA: 3.803
Votantes a las 14:00 h : 1.201 (31,58%)
Votantes a las 18:00 h : 1.980 (52,06%)

Total censo electoral: 3.803
Total votantes: 2.639 (69,39 %)
Abstención: 1.164 (30,61 %)
Votos válidos: 2.606 (98,75 %)
Votos nulos: 33 (1,25 %)
Papeletas a candidaturas: 2.544 (97,62 %)
Votos en blanco: 62 (2,38 %)



Cuadro nº. 19
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto variable basado fundamentalmente en la existencia de partidos y agrupaciones de carácter independiente, con gran volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy diversos en los periodos objeto de comparación. En todos los dos primeros periodos obtiene la alcaldía el Grupo Independiente con mayoría suficiente para garantizar la estabilidad, a excepción de la legislatura 2003-2007 en el que experimentan una caída muy importante los partidos independientes a favor de los partidos nacionales. Pero en todos los periodos, a excepción del periodo estudiado y la legislatura siguiente no existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello no se plantean mociones de censura en los mismos. Sin embargo en el periodo estudiado y en el siguiente, como posteriormente se verá, basta el movimiento de dos concejales para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma además en un momento muy temprano de la legislatura.

14.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura con anterioridad, presentándose como se ha dicho unos resultados muy diversos en todas las legislaturas y con gran volatilidad electoral, motivado por la presencia de partidos independientes que propician la existencia, ruptura y transformación de pactos. Por tanto, cabe preconizar ya desde el inicio una moción de censura basada en la existencia de pactos posteriores a la sesión de investidura inicial o transformación de los mismos.

14.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Como se ha señalado con anterioridad, no se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía al Grupo Independiente de Torrejón de la Calzada por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sin necesidad de otros apoyos formales y con independencia de apoyos por afinidades en la gestión de gobierno, a excepción del periodo estudiado.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular, partido que siempre ha mantenido la alcaldía, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar a un pacto de gobierno entre los tres partidos en minoría, sumando entre los tres un número de siete concejales, que lleva a la obtención de la alcaldía al Partido Socialista Obrero Español, y ostentando en dicho gobierno los concejales del partido independiente y los de grupo municipal de Izquierda Unida, que se configuraban como llave para el gobierno, funciones o responsabilidades de gobierno. Si bien cabe destacar que hubiera bastado con el apoyo de dos concejales para poder constituir una coalición de gobierno con mayoría absoluta de sus miembros.

Este pacto de gobierno se rompe por la retirada del apoyo del partido independiente, aunque de ámbito regional, Unión Regional Independiente, que deja de apoyar al gobierno y por tanto posibilita en su apoyo al Partido Popular la consecución de seis concejales, sumado su voto a los 4 que ya tenía el Partido Popular, que suponían la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, suficientes, con la legislación vigente en el periodo estudiado, para proponer y prosperar la moción de censura.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que se produce una ruptura del pacto en sí, por cuanto son los dos concejales que integran el grupo municipal independiente los que cambian su apoyo, por lo que se produce un nuevo pacto de gobierno pero hacia el otro sentido, por lo que efectivamente hay una situación de ingobernabilidad que se orienta a una ruptura del pacto en sentido estricto.

14.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 4 concejales el Partido Popular, como partido más votado, 4 concejales el Partido Socialista Obrero Español y 2 concejales el partido Unión Regional Independiente y 1 concejal por parte de la formación Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid, accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre los tres partidos en oposición al más votado, el cabeza de la lista del Partido Socialista Obrero Español, sumando entre los tres partidos el número de siete concejales, que constituye sobradamente la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sin embargo hubiera bastado los dos concejales del Partido Unión Regional Independiente para el logro de la mayoría absoluta al sumar ambos partidos el número de seis concejales, que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de 19 de septiembre de 2003, apenas iniciada la legislatura, momento en el partido regional independiente rompe el pacto de gobierno para apoyar al Partido Popular y constituir así un nuevo gobierno basado en un nuevo equilibrio de fuerzas políticas; Partido Popular, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada.

Destaca pues, el hecho de que la alcaldía había estado siempre en manos de partidos independientes, aunque con distintas denominaciones, que habían obtenido en todos los procesos electorales anteriores la mayoría absoluta, sin que por tanto hubiera posibilidad de obtenerla mediante pactos, salvo por un cambio de partido o abandono de algún concejal del propio partido independiente, siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los dos partidos minoritarios de ámbito nacional, planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

14.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Se comprueba efectivamente a resultados de los datos analizados la existencia de partidos independientes, Unión Regional Independiente, con dos concejales, que resulta clave para dar la mayoría absoluta a los dos partidos mayoritarios, y que juega un papel esencial en la moción de censura al apoyar uno de sus miembros al partido principal de la oposición, el Partido Popular.

Esto es esencialmente importante por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

14.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la inexistencia de transfuguismo dentro del partido independiente que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto es el propio partido en sí, en su totalidad, el que deja de apoyar dicha coalición para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que se trata de una ruptura de pacto en su totalidad por cambio de apoyos de un grupo municipal a otro grupo municipal, y no un supuesto de disidencia o abandono de uno de los concejales que integran el grupo independiente, para apoyar al partido de la oposición, no concurriendo por tanto un supuesto claro de transfuguismo político.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 hubiera podido ser propuesta, por cuanto no hubiera necesitado de una mayoría incrementada en los dos concejales que retiran el apoyo al pacto suscrito al inicio del mandato, por cuanto la ruptura del pacto se produce por todo el partido en bloque, en su totalidad y como unidad, y no sólo por algunos de sus miembros. No obstante lo anterior, y como se ha estudiado en el análisis del marco teórico, algunas formaciones políticas, pese a que ocurra una retirada del pacto por todo el grupo municipal, si esto no es acorde con la tendencia del partido expulsan a los integrantes de grupo municipal del partido, y por tanto, y a pesar de las circunstancias anteriores, esta expulsión se considera por tanto determinante de la existencia de transfuguismo. Sin embargo, tal circunstancia no se produce, permaneciendo el grupo municipal como tal, y pudiendo concluirse por tanto la inexistencia de transfuguismo político. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

14.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la brevedad del debate planteado, en consonancia con lo dispuesto por la Ley del Régimen Electoral General, que establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado, al candidato a la alcaldía y a los portavoces de los grupos políticos. Sin embargo, las intervenciones son mínimas y sin apenas argumentaciones, a excepción del portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida. Ello pone de manifiesto la escasa importancia que se da a la causa de la moción, lo que revela que en efecto, no hay causa de la moción, nada más que la llegada a un nuevo acuerdo de gobierno, mediante un nuevo pacto que supone la ruptura del anterior y el cambio de la alcaldía correspondiente mediante el mecanismo legal existente, cual es la moción de censura.

Comienza el turno de palabra el candidato propuesto a la alcaldía en el escrito de la moción de censura, exponiendo que la moción de censura se justifica por la necesidad de estabilidad política ante la ruptura del pacto de gobierno que dio la alcaldía al gobierno anterior, sin añadir nada más. Ello pone de manifiesto, como se ha señalado con anterioridad la inexistencia de motivos concretos, lo que lleva a considerar la dimensión de la moción de censura como salida a una situación por cambio del equilibrio de fuerzas políticas. Por otra parte, ello es coherente también con la fecha en la que la moción de censura se presenta, apenas transcurridos tres meses desde la constitución de la

corporación a resultas de los comicios municipales, en los que prácticamente no ha habido gestión por parte del equipo de gobierno inicialmente constituido.

Toma seguidamente la palabra el alcalde censurado, perteneciente al grupo municipal socialista, para señalar que el equipo de gobierno, ya con anterioridad a la interposición de la moción de censura tuvo que cesar al primer teniente de alcalde, basando su decisión la primacía de los intereses de los vecinos por encima de los intereses particulares partidistas, criticando la acción y mentalidad particularista del partido independiente, que había concedido su apoyo de manera variable según su conveniencia.

No se añade nada más en esta intervención, corroborándose así el carácter brevísimo de las intervenciones y el escaso análisis de las causas y circunstancias de la moción de censura, poniendo de relieve que lo único que existe es la ruptura de pactos por intereses partidista exclusivamente. Sin embargo cabe observar un antecedente importante para la ruptura del pacto que se pone de manifiesto en esta intervención cual es el cese del primer teniente de alcalde, miembro de partido independiente.

Seguidamente interviene también muy brevemente el ex primer teniente de alcalde y portavoz de la formación independiente, también de manera muy breve aludiendo simple y escuetamente a un pacto inicial que se rompe por incumplimiento del mismo, para constituir otro nuevo pacto, sin aludir en ningún momento a las causas de dicho incumplimiento.

Así pues ello parece aludir a causas relacionadas con promesas partidas no cumplidas, sin poder establecerse la naturaleza de las mismas. En cualquier caso, la no mención de aspectos controvertidos, tales como corrupción de cualquier tipo, intereses urbanísticos y otros de análoga naturaleza, que de existir es bastante probable que hubiera salido a colación en el debate, pone de manifiesto el carácter político, de equilibrio en las fuerzas políticas, en la moción de censura, sin que exista realmente una causa subyacente en la misma, y por supuesto mucho menos de que la misma se deba a una realización de la función de control.

Interviene finalmente el portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida, que se queda solo en su apoyo al alcalde, siendo su apoyo insuficiente para mantener el gobierno, haciendo referencia a los proyectos iniciados y gestionados como consecuencia de su aportación al gobierno. Así pues, los mismos no revelan causas de la moción, sino simplemente el intento de poner de manifiesto su intención de gestión y de trabajo para los intereses municipales y vecinales.

Así pues, de todas las intervenciones y de los discursos analizados se constata el hecho de que no existe causa en la moción de censura planteada, obedeciendo la misma a la existencia de pactos entre las fuerzas de gobierno, y sin que aparentemente existan cuestiones más allá de las alianzas políticas subyacentes a dichos pactos, pues se deduce que de existir, hubieran sido puestas de manifiesto durante el debate de la moción, precisamente por ser este el foro de debate adecuado y además por el hecho de reunir la coyuntura el ánimo y la postura más propicia al planteamiento de las mismas.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

14.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación del candidato propuesto para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día hábil posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, con breves intervenciones, lo que lleva a la conclusión del escaso interés manifiesto en el debate político.

14.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde elegido en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que no vuelve a obtener la alcaldía el Partido Popular en los comicios siguientes, por

proliferar en los mismos nuevamente y de manera fuerte los partidos y agrupaciones independientes, obteniendo la alcaldía el Grupo Local Independiente pero con apoyo del resto de las fuerzas políticas en las elecciones de 2007, no repitiéndose sin embargo, aunque la coyuntura lo permitía episodios posteriores de mociones de censura.

Sin embargo en las elecciones de 2011, obtiene la alcaldía el Partido Popular, como partido más votado, gobernando en minoría, sin que se hayan producido nuevas mociones de censura.

Así pues parece ponerse de manifiesto que la moción de censura planteada constituye un episodio político que no vuelve a producirse en este municipio, pese a haberse dado las circunstancias que hubieran podido propiciar la misma en las dos legislaturas posteriores. Asimismo pone de manifiesto que influye igualmente en los resultados electorales, que ponen de manifiesto que las preferencias de los electores vuelven a decantarse, como en los dos periodos iniciales por los partidos independientes, castigando a los partidos nacionales, especialmente a los de izquierdas.

14.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas.

Cabe destacar que es ésta la primera legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura y ésta se produce efectivamente.

No existe transfuguismo político, por cuanto es la totalidad del grupo municipal el que retira el apoyo al hasta el momento alcalde para posteriormente concederlo al alcalde propuesto en la moción de censura, sin que haya expulsión por parte del partido de los miembros del mismo.

No se aprecian en el discurso otros motivos subyacentes, tales como los relacionados con la corrupción o intereses urbanísticos, o enfrentamientos de tipo personal, o motivos personales aparentes, sino simplemente motivos de apoyo político, tras lo cuales se

supone que pudiera haber intereses de mayor participación en el gobierno u otros de análoga naturaleza. Aunque si bien es cierto, la mención al interés general y a asuntos concretos queda reducida a su mínima expresión.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPITULO 15

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE NAVALAGAMELLA

- 15.1 Características generales del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.8 La existencia de transfuguismo en el ayuntamiento de Navalagamella
- 15.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella. Especial referencia a la causa de la moción
- 15.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella
- 15.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Navalagamella

La moción de censura en el Ayuntamiento de Navalagamella es la segunda moción de censura que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 22 de septiembre de 2004 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 4 de octubre de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce apenas transcurrido un año de la legislatura y quedando prácticamente la totalidad de la misma para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo

cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede considerarse amplio, teniendo razón de ser desde la perspectiva temporal la moción de censura planteada.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

15.1. Características generales del Ayuntamiento de Navalagamella

Navalagamella es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al oeste de la capital, bañado por el Río Perales, a aproximadamente unos 49 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura, y especialmente en los últimos años el turismo, especialmente el turismo rural, sin que el mismo haya tenido gran incidencia en un gran crecimiento urbanístico, en tanto que el crecimiento del municipio puede considerarse bastante regular y lineal motivado fundamentalmente por la dispersión poblacional en la Comunidad de Madrid.

Cuenta en la actualidad con una población de 2.465 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 732 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un leve ascenso, situándose en 994 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 1.356 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 2.020 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 2.383 habitantes,³⁸¹ lo cual como se verá tiene incidencia en el tamaño de la corporación al superarse los 1.000 habitantes en 2003 y los 2.000 habitantes en 2007, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 7 a 9 concejales en 2003 y de 9 a 11 concejales en 2007.

³⁸¹ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

15.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Navalagamella

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 7 concejales desde el año 1995 hasta el año 2003, en que por superar el tramo poblacional de 1.000 habitantes se sitúa en 9 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación, y posteriormente en 2007 al pasar de 2.00 habitantes volverá a incrementarse nuevamente en 2 concejales para situarse en 11 concejales.

Se sitúa por tanto en un tamaño pequeño respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 9 concejales.

15.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Navalagamella

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Socialista siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, incluso en el correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Popular 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Izquierda Unida 1 concejal.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Izquierda Unida 2 concejales; Partido Popular 1 concejal.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Partido Popular 3 concejales; Izquierda Unida 2 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 4 concejales; Agrupación de electores Independientes por Navalagamella 3 concejales; Partido Popular 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 4 concejales; Partido Izquierda Unida- Los Verdes 4 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales.

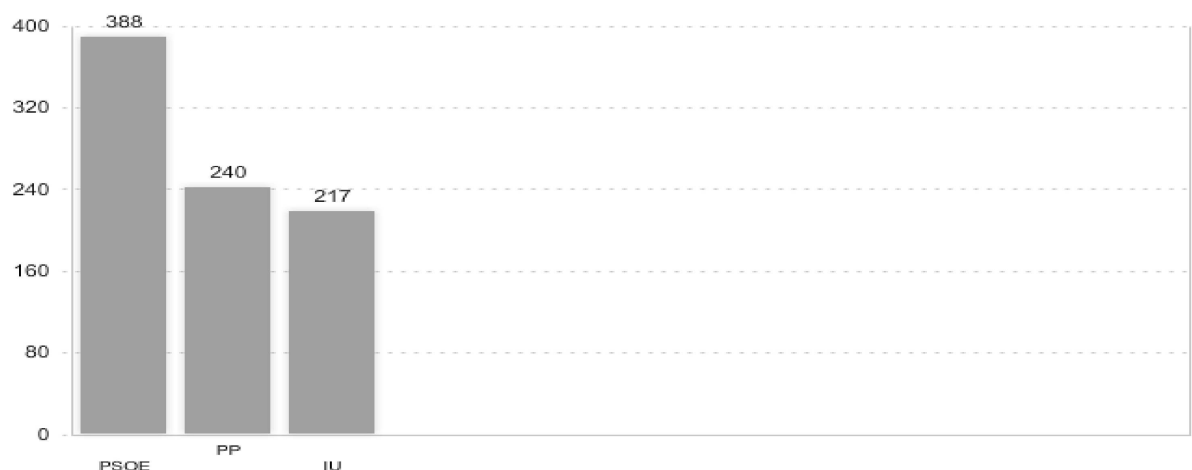
Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Navalagamella

Población: 1.356
Número de mesas: 1
Censo electoral sin CERA: 1.040
Votantes a las 14:00 h : 482 (46,35%)
Votantes a las 18:00 h : 732 (70,38%)

Total censo electoral: 1.040
Total votantes: 868 (83,46 %)
Abstención: 172 (16,54 %)
Votos válidos: 855 (98,5 %)
Votos nulos: 13 (1,5 %)
Papeletas a candidaturas: 845 (98,83 %)
Votos en blanco: 10 (1,17 %)



Cuadro nº. 20
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

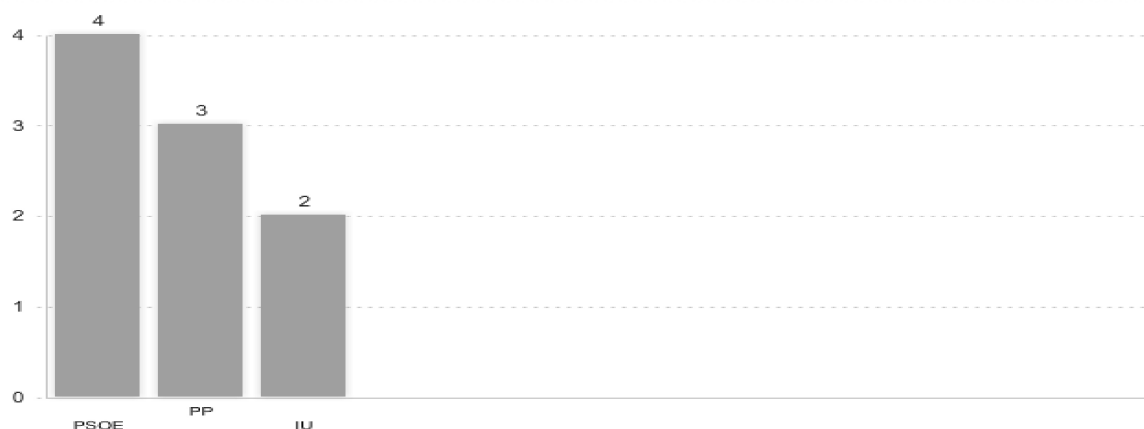
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Navalagamella

Población: 1.356
Número de mesas: 1

Censo electoral sin CERA: 1.040
Votantes a las 14:00 h : 482 (46,35%)
Votantes a las 18:00 h : 732 (70,38%)

Total censo electoral: 1.040
Total votantes: 868 (83,46 %)
Abstención: 172 (16,54 %)

Votos válidos: 855 (98,5 %)
Votos nulos: 13 (1,5 %)
Papeletas a candidaturas: 845 (98,83 %)
Votos en blanco: 10 (1,17 %)



Cuadro nº. 21

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, bastante homogéneo, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos obtiene la alcaldía el Partido Socialista, aunque siempre con el apoyo de Izquierda Unida, y en la legislatura 1999-2003, anterior al periodo estudiado, consigue la mayoría absoluta aunque con un escaso margen de apenas un concejal.

Estos pactos de gobierno con Izquierda Unida, que tradicionalmente se viene concertando, suelen ser bastante sólidos, a excepción del periodo estudiado, en el que se produce una situación de ingobernabilidad manifiesta, que lleva a la renuncia a la alcaldía del candidato del partido socialista, ante la falta de apoyos de Izquierda Unida, planteándose una clara situación de ingobernabilidad, que lleva finalmente a la obtención de la alcaldía el cabeza de lista del Partido Popular, situación esta que tras diversas circunstancias que serán analizadas seguidamente, lleva a plantear definitivamente la moción de censura.

15.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Navalagamella

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura con anterioridad, presentándose como se ha dicho unos resultados muy homogéneos en todas las legislaturas y con escasa volatilidad electoral. Sin embargo es preciso insistir, como se ha señalado anteriormente, que la estabilidad se produce por los pactos de gobierno entre los dos partidos de izquierda, pues los resultados electorales, pese a ser homogéneos en los periodos, no permiten la obtención de mayorías absolutas a ningún partido, salvo en la legislatura de 1999-2003 al Partido socialista, lo que lleva a una situación de estabilidad, pero pendiente de pactos, con las tensiones que ello conlleva y con la posibilidad de que en caso inexistencia de acuerdos se desencadene una situación de inestabilidad que lleve a la interposición de mociones de censura.

15.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Navalagamella

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía al Partido Socialista pero por minoría, necesitando por tanto el apoyo de las restantes fuerzas políticas de la izquierda para obtener la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, inclusive también en el periodo estudiado.

Este pacto de gobierno se rompe y el alcalde socialista se ve obligado a gobernar en minoría, sin apoyos y con una dificultad manifiesta para obtener mayorías en los principales asuntos, lo cual le lleva a la renuncia a la alcaldía apenas transcurridos tres meses desde la constitución inicial de la corporación, y provocando una situación de ingobernabilidad, que determina que la alcaldía pase por diversas situaciones críticas, incluso límites por la ausencia o vacante, como posteriormente se analizará, desencadenándose finalmente la moción de censura como salida a la situación planteada.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

15.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 4 concejales el Partido Socialista Obrero Español, 3 concejales el Partido Popular y 2 concejales el partido Izquierda Unida, accediendo en dicha sesión a la alcaldía, el cabeza de la lista del partido socialista obrero español, como partido más votado, pero gobernando en minoría sin que exista un pacto claro de gobierno con Izquierda Unida, que hasta el momento y en anteriores legislatura había sido su socio de gobierno.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de septiembre de 2003, apenas iniciada la legislatura, momento en el cual se produce la renuncia del alcalde por falta de apoyos de gobierno, quedando como alcalde en funciones la primera teniente de alcalde. Posteriormente se produce igualmente la renuncia de la primera teniente de alcalde al desempeño de la alcaldía, tomándose razón del escrito de renuncia en sesión plenaria celebrada en fecha 8 de octubre de 2003, y procediéndose en la misma sesión a la elección del nuevo alcalde según lo dispuesto por el Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Así, de conformidad con el reglamento citado, se procede a la elección siendo los candidatos los cabezas de lista de los tres grupos que componen la corporación. Por parte de los grupos municipales socialista y de Izquierda Unida no se presenta candidato a la alcaldía, presentándose únicamente el candidato del grupo municipal popular.

Así pues se procede a la votación, y el candidato no obtiene mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, por lo que no puede ser proclamado alcalde, procediéndose entonces, de conformidad con el artículo 196 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a proponer al primer candidato de la lista más votada, del Partido Socialista, que expresamente renuncia al cargo; seguidamente se propone al

siguiente, al número dos de las lista del Partido Socialista, que también renuncia al cargo, e igualmente sucede con el número tres.

Ante las renunciias producidas, y en cumplimiento de lo dispuesto por el precepto legal citado de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se procede a continuar con los candidatos de la segunda lista más votada, que sería la del Partido Popular. Así, se propone a la alcaldía al número uno de la lista, el cual acepta el cargo expresamente quedando nombrado alcalde y tomando posesión de su cargo.

Se constata aquí claramente la situación clara de ingobernabilidad ante las renunciias producidas, y posteriormente la falta de candidaturas para la elección de alcalde, a excepción de la del Partido Popular, pero que es rechazada al no obtener la mayoría absoluta de los votos en votación, debiendo procederse al sistema de nombramientos sin votación. En esta situación, si todos los candidatos por orden de lista más votada hubieran renunciado, se hubiera llegado a una situación ni siquiera contemplada legalmente, como se informa por la secretaría de la entidad, pudiendo haber quedado el gobierno del ayuntamiento en manos de una junta gestora nombrada probablemente por la comunidad autónoma competente, la Comunidad de Madrid.

Así, desde la fecha de celebración del pleno ejerce su cargo de alcalde el primer concejal de la lista del Partido Popular, hasta la fecha 22 de septiembre de 2004, en la que los concejales del grupo municipal socialista, y del grupo municipal de Izquierda Unida, después de haber renunciado todos ellos a la presentación de candidaturas interponen la moción de censura al alcalde del Partido Popular, proponiendo como candidato a la alcaldía al alcalde del Partido Socialista que renunció al cargo provocando tal situación de ingobernabilidad anteriormente descrita; moción que se vota en la sesión plenaria convocada con fecha cuatro de octubre de 2004.

Ha de destacarse pues, cuanto menos lo "*sui generis*" de la situación producida, así como la moción de censura planteada, que pone de manifiesto la existencia de un acuerdo casi obligado entre las fuerzas de la izquierda para mantener la estabilidad en el gobierno del municipio, pues sin el mismo, dada la fragmentación y la composición de la corporación, la gobernabilidad no sería posible.

15.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Navalagamella

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la inexistencia de partidos independientes, siendo todas las fuerzas políticas intervinientes partidos de ámbito nacional, desempeñando el papel de llave de gobierno el partido de Izquierda Unida, que resulta clave para dar la mayoría absoluta a los dos partidos mayoritarios, inclusive dentro del periodo analizado, y que juega un papel esencial en la moción de censura.

Solamente aparece un partido independiente dentro del conjunto de las legislaturas analizadas en la legislatura siguiente a la que la moción de censura se produce, es decir, en la legislatura 2007-2011, que irrumpe con 3 concejales, y que resulta clave para determinar la posición de gobierno. Sin embargo, no obstante, la moción de censura no se produce en este periodo.

Al margen de esta circunstancia en la legislatura concretamente mencionada, no vuelven a surgir ninguna formación política independiente, continuándose con la tendencia descrita inicialmente de composición mediante partidos de ámbito nacional.

15.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Navalagamella

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la inexistencia de transfuguismo, por cuanto son las dos fuerzas políticas, que con anterioridad no había llegado a acuerdos estables de gobierno, y pese a la cadena de renunciadas realizadas, las que plantean y llegan a un nuevo acuerdo que posibilita la moción de censura.

No se trata pues, de disidencias individuales o de actuaciones al margen de la disciplina de partidos, que hubiera propiciado las posibles expulsiones de los partidos respectivos y de los grupos municipales, sino que el pacto y por tanto la moción de censura se plantea dentro del acuerdo de los grupos municipales en su totalidad, con el beneplácito de los partidos políticos, y que por tanto determina la inexistencia de transfuguismo.

15.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, como se viene reiterando en los distintos casos analizados, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión y la complejidad del debate planteado dado lo peculiar de la situación descrita con anterioridad, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de los grupos políticos. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción.

En primer lugar se da lectura al escrito por el cual se propone la moción de censura, que comienza con la descripción de una serie de disfuncionalidades e irregularidades en el gobierno municipal por el alcalde en el cargo. Así se señala la existencia de contrataciones directas sin crédito presupuestario, pagos con informe en contra del Interventor, utilización de los medios municipales para uso privado, irregularidades en las convocatorias de plenos y comisiones, así como declaraciones en prensa no correctas por la alcaldía. A todo lo cual ha de sumarse la crisis también en el propio equipo de gobierno ante el abandono del mismo de una de sus concejales y renunciar a su delegación y responsabilidades de gobierno.

Por otra parte ha de mencionarse la falta de aprobación de los presupuestos para la anualidad en curso, lo que podría poner en riesgo incluso la celebración de los festejos populares.

Y finalmente el escrito aborda una serie de cuestiones personales contra el alcalde en ejercicio, que eufemísticamente menciona como "*antecedentes de su trayectoria pública en otras instituciones*", aludiendo seguidamente a la judicialización de esas cuestiones, estando pendientes de su resolución judicial.

De todo el tenor literal del escrito de interposición de la moción cabe deducir especialmente la existencia de fuertes enfrentamientos personales con el alcalde en ejercicio y asimismo con el Partido Popular del municipio, observándose como característica esencial de todo el proceso la existencia de fuertes enfrentamientos personales, destacándose precisamente ese componente personal.

A continuación, comienza el turno de palabra el candidato a la alcaldía, que no es otro que había ostentado la alcaldía tras ser elegido en la sesión inicial de investidura de la corporación y que posteriormente había renunciado a la misma, por lo que ha de destacarse ya inicialmente la situación peculiar planteada. Comienza su argumentación reproduciendo el elenco de disfuncionalidades y situaciones irregulares reproducidas en el escrito de interposición de la moción, ya analizadas con anterioridad.

Seguidamente se refiere a la situación de ingobernabilidad por falta de apoyos ante la ausencia de pacto con Izquierda Unida, que le lleva a renunciar a la alcaldía, pacto este que se retoma ante las circunstancias del ejercicio de la alcaldía por el actual alcalde del Partido Popular, y ante la falta de interés por el resto de los miembros del Partido Popular para el desempeño de la alcaldía. De esta manera, se pone nuevamente de manifiesto la cuestión personal, pues parece aludirse a que cualquier otro candidato del partido popular habría sido aceptado como alcalde, excepto el alcalde en ejercicio.

Continúa señalando los nuevos aspectos del pacto con Izquierda Unida, haciendo referencia a la rectificación de determinadas actitudes, críticas y opiniones sobre el ahora candidato a la alcaldía del Partido Socialista por Izquierda Unida, lo que nuevamente pone de manifiesto la existencia de enfrentamientos personales, como autentica causa de no haber llegado a un pacto de gobierno.

Seguidamente, interviene el alcalde objeto de la moción de censura, para poner nuevamente de manifiesto ataques y agravios contra su persona, manifestando nuevamente el componente personal observado.

Continúa poniendo de manifiesto las diferencias entre los partidos de Izquierda Unida y Partido socialista, ahora proponentes de la moción de censura, como diferencias históricas e irreconciliables, fruto de lo que denomina "*egos enfermizos*". Así nuevamente cabe destacar el componente personal.

Realiza seguidamente una enumeración de los logros realizados, sin que de los mismos quepa apreciar mayores componentes que se refieran a otros temas que hagan referencia a la causa real de la moción, y finalmente señala su preocupación por el futuro del municipio, ante las luchas por el poder de los siempre coaligados contra el Partido Popular.

Tras esta intervención, y para finalizar el turno de intervenciones toma la palabra el portavoz de Izquierda Unida, que nuevamente hace referencia a acusaciones, enfrentamientos, e incluso a tales actitudes dentro del Partido Popular hacia la persona del alcalde en ejercicio, poniendo nuevamente de manifiesto el componente personal que se viene observando en todo el análisis discursivo realizado.

Continúa señalando que la moción de censura interpuesta se había debido a las continuas reclamaciones, habiendo instado a alcalde a su dimisión para evitarla, criticando nuevamente la persona a la persona del alcalde, y justificando seguidamente el acuerdo entre el Partido Socialista e Izquierda Unida contra el alcalde para su dimisión. De lo que nuevamente cabe deducir la cuestión de los graves enfrentamientos personales, especialmente contra el alcalde, pero también entre los miembros de los restantes partidos.

Así pues, de todo el discurso cabe apreciar un fuerte componente personal de enfrentamientos y posiciones enquistados, especialmente contra el Partido Popular, pero también entre le resto de los partidos que componen la corporación. Enfrentamiento tradicional y enraizado en la política del municipio, que lo lleva constantemente a situaciones de inestabilidad y de ingobernabilidad límites. Poniéndose estas situaciones como claro exponente de la personalización del apolítica municipal, especialmente en municipios de tan pequeño tamaño.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

15.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

15.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Navalagamella

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde votado en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que los resultados electorales pasan fuertemente factura al Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español, surgiendo una agrupación independiente que quita votos a ambos partidos en gran medida, y además destaca el crecimiento de Izquierda Unida. En cualquier caso sigue destacándose el componente fragmentación en la composición de la corporación y la imposibilidad del logro de mayorías absolutas monocolor.

Finalmente en la última legislatura, 2011-2015, desaparece nuevamente la agrupación independiente, volviéndose a una situación de reparto entre los tres partidos adicionales,

que requiere nuevamente de apoyos para el mantenimiento de la alcaldía, como tradicionalmente entre las dos fuerzas de la izquierda.

15.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Navalagamella

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida en este caso desde el inicio de la constitución de la corporación.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

No existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, por tratarse de apoyos y pactos entre partidos, consentidos por la disciplina de los partidos integrantes.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPITULO 16

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE SAN MARTÍN DE LA VEGA

- 16.1 Características generales del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.8 La existencia de transfuguismo del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega. Especial referencia a la causa de la moción
- 16.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega
- 16.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

La moción de censura en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega es la tercera que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 15 de diciembre de 2003 en el registro Municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 27 de diciembre de 2003.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce apenas seis meses iniciada la legislatura y quedando más de tres años para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo

equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede considerarse amplio. En cualquier caso, llama la atención la escasa duración que ha tenido el equilibrio de fuerzas habido como resultado de las elecciones municipales de junio de ese mismo año y las escasas posibilidades habidas por el equipo de gobierno inicial para realizar su gestión, lo que inicialmente pone el acento ya desde el primer momento en que la moción de censura obedece a la acepción de la misma basada en la superación situaciones e ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas más que a la acepción de control, dado el escaso margen temporal habido por el equipo de gobierno en su gestión. En cualquier caso, será el desarrollo posterior de la investigación la que arrojará respuestas a estos primeros interrogantes y observaciones sobre la moción de censura que nos ocupa.

16.1. Características generales del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

San Martín de la Vega es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sur de la capital, situado en la vega sur del río Jarama, a aproximadamente unos 22 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura al amparo de la vega del Jarama, una pequeña industria creciente especialmente por su cercanía a la capital de España, experimentando en los últimos años una discreta dinamización debido a la implantación en el término de uno de los parques temáticos de atracciones más importantes de la Comunidad de Madrid, que ha influido discretamente en la dinamización de la actividad del municipio.

Cuenta en la actualidad con una población de 19.092³⁸² habitantes según dato actualizado a 1 de enero de 2013, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 8.089 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un notable ascenso, situándose en 9.661 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 12.382 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 15.677 habitantes y finalmente en mayo de 2011 de

³⁸² Datos Registro entidades locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

18.663 habitantes,³⁸³ lo cual como se verá tuvo incidencia en el tamaño de la corporación al superarse los 10.000 habitantes en el año 2003, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 13 concejales a 17 concejales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto el planteamiento de la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana en el municipio. Si bien ello se menciona como una de las causas de la moción, no se aprecian, como posteriormente se analizará causas relacionadas con el urbanismo como auténticas causas de la moción de censura planteada.

16.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 13 concejales desde el año 1995 hasta el años 2003, en que por superar el tramo poblacional de 10.000 habitantes se sitúa en 17 concejales, incrementándose por tanto en cuatro el número de miembros de la corporación, número de concejales que se mantiene hasta la actualidad al no haber superado según las últimas cifras oficiales del padrón municipal los 20.000 habitantes.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 17 concejales.

³⁸³ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

16.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Socialista siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados mediante gobiernos en coalición, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Socialista Obrero Español 6 concejales; Partido Popular 4 concejales; Partido Izquierda Unida 2 concejal; Partido Agrupación Independiente de San Martín de la Vega 1 concejal.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Socialista Obrero Español 6 concejales; Partido Popular 5 concejales; Izquierda Unida 2 concejales.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 8 concejales; Partido Socialista Obrero Español 7 concejales; Izquierda Unida 2 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 10 concejales; Partido Socialista Obrero Español 7 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 9 concejales; Partido Socialista Obrero Español 6 concejales; Izquierda Unida- Los Verdes 1 concejal; Ecolo Verdes Izquierda Social 1 concejal.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. San Martín de la Vega

Población: 12.382
Número de mesas: 12

Censo electoral sin CERA: 8.677
Votantes a las 14:00 h : 3.253 (37,49%)
Votantes a las 18:00 h : 4.879 (56,23%)

Total censo electoral: 8.677
Total votantes: 6.177 (71,19 %)
Abstención: 2.500 (28,81 %)

Votos válidos: 6.139 (99,38 %)
Votos nulos: 38 (0,62 %)
Papeletas a candidaturas: 6.065 (98,79 %)
Votos en blanco: 74 (1,21 %)



Cuadro nº. 22.
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

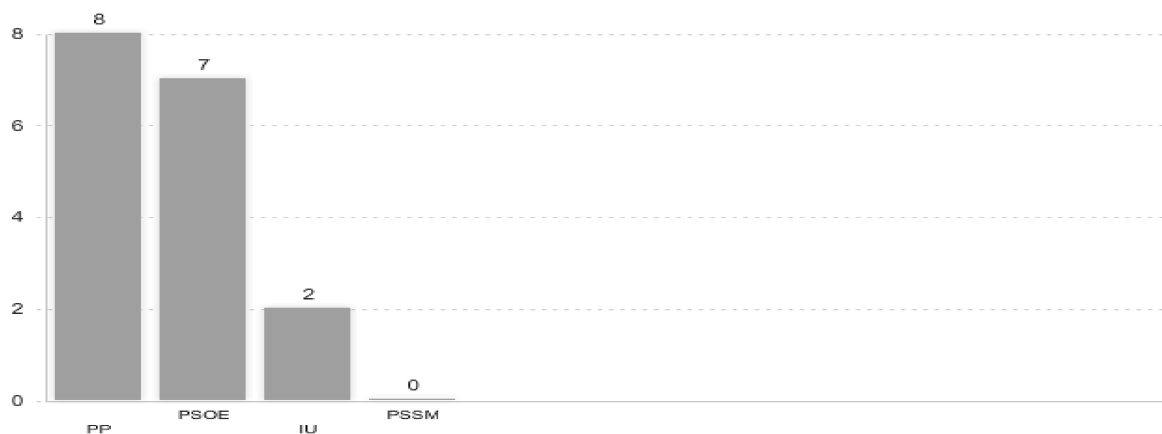
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. San Martín de la Vega

Población: 12.382
Número de mesas: 12

Censo electoral sin CERA: 8.677
Votantes a las 14:00 h : 3.253 (37,49%)
Votantes a las 18:00 h : 4.879 (56,23%)

Total censo electoral: 8.677
Total votantes: 6.177 (71,19 %)
Abstención: 2.500 (28,81 %)

Votos válidos: 6.139 (99,38 %)
Votos nulos: 38 (0,62 %)
Papeletas a candidaturas: 6.065 (98,79 %)
Votos en blanco: 74 (1,21 %)



Cuadro nº. 23
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos obtiene la alcaldía el Partido Socialista, siendo el partido mas votado, pero que no logra nunca la mayoría absoluta y tiene que pactar con Izquierda Unida para poder conseguir la opción y posición de gobierno. Ello ocurre hasta el periodo estudiado, en que el Partido Popular es el partido más votado, obteniendo la alcaldía por mayoría simple; sin embargo la configuración de la corporación permitía una vez más la obtención de la alcaldía por el Partido Socialista mediante el apoyo de Izquierda Unida una vez más, cosa que no se produjo inicialmente en la sesión inicial de investidura ante la ausencia de acuerdo, pero si se producen mediante la moción de censura planteada, que continúa por tanto con la tendencia de apoyo y de gobierno de legislaturas anteriores. Planteándose por tanto, una moción de censura por pactos, o de conformidad no con la acepción de control sino como salida a una situación de ingobernabilidad por ausencia de apoyos políticos a la alcaldía o distribución del equilibrio de fuerzas políticas. Se observa pues la tendencia puesta de manifiesto en otras ocasiones de cómo basta el movimiento de un concejal o dos concejales para constituir el requisito de la mayoría absoluta del número legal de miembros para presentar la moción de censura, en este caso el apoyo de Izquierda Unida con dos concejales, puede hacer cambiar el signo de gobierno y plantear o posibilitar el planteamiento de la moción de censura.

Por lo que se refiere a las legislaturas posteriores, se produce el logro de la alcaldía por el Partido Popular, siempre ya por mayoría absoluta, lo que no permite coyuntura para la presentación de mociones de censura posteriores.

16.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura con anterioridad, presentándose como se ha dicho unos resultados muy homogéneos en todas las legislaturas y con escasa volatilidad electoral.

16.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia siempre de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía al Partido Socialista como partido más votado, pero sin mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, necesitando por tanto del apoyo de Izquierda Unida para la investidura del alcalde y formación de gobierno, también en el periodo estudiado.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, obteniendo la alcaldía por mayoría simple ante la inexistencia de pacto inicialmente para la investidura, entre las dos restantes fuerzas políticas que componen la corporación, Partido Socialista e Izquierda Unida, que siempre habían pactado para obtener la alcaldía.

Sin embargo, este pacto no logrado inicialmente se logra con posterioridad, y a fecha 15 de diciembre de 2003, apenas transcurridos seis meses de la legislatura, se presenta el escrito de proposición de la moción de censura planteada, accediendo a la alcaldía el Partido Socialista con 7 concejales, como siempre con apoyo de Izquierda Unida con sus dos concejales.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que el pacto no se logre inicialmente para poder lograrse apenas transcurridos seis meses de legislatura. Ello puede deberse efectivamente a una ausencia de acuerdos ante la investidura por no coincidir o acceder a determinadas pretensiones ambas partes respectivamente, lo que no encaja demasiado

teniendo en cuenta que el acuerdo entre los mismos había sido permanente en anteriores legislaturas, así como por determinadas afirmaciones habidas en el desarrollo del debate de la moción de censura, que posteriormente se analizarán. Por otra parte cabe pensar en una estrategia por parte de ambos partidos de asegurarse, dadas las limitaciones establecidas por la legislación vigente de no poder cada concejal proponer más de una moción de cesura por mandato, la viabilidad del pacto y la no producción de mociones de censura posteriores. Esta es una estrategia, que ya ha sido analizada dentro del marco teórico expuesto, dentro de las peculiaridades y particularidades de la moción de censura local, y que podría darse precisamente en este supuesto.

16.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 8 concejales el Partido Popular, 7 concejales el Partido Socialista Obrero Español y 2 concejales el partido Izquierda Unida, accediendo en dicha sesión a la alcaldía la candidata cabeza de la lista del Partido Popular por minoría, sumando sin embargo las restantes fuerzas políticas la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación pero sin haberse producido pacto entre los mismos a diferencia de las legislaturas anteriores, en las que había accedido a la alcaldía el Partido Socialista con apoyo de Izquierda Unida mediante pacto de gobierno.

La alcaldía en manos del Partido Popular se mantiene hasta la fecha de diciembre de 2003, apenas transcurridos seis meses de la legislatura, momento en el se produce un pacto entre los dos partidos minoritarios, Partido Socialista e Izquierda Unida, para presentar una moción de censura sumando entre ambos el número legal de miembros de la corporación para poder proponer dicha moción, tras la cual adquiere la alcaldía el cabeza de lista del Partido Socialista y asumiendo la concejalía de Urbanismo el cabeza de lista de Izquierda Unida, volviendo de este modo a la situación de gobierno que se había mantenido en las dos legislaturas anteriores.

Destaca pues el hecho de que en las legislaturas anteriores no se había producido la coyuntura para la presentación de la moción de censura ante la existencia de pactos de legislatura que se habían mantenido pese a que ninguno de los partidos con representación en la cámara había logrado la mayoría absoluta de los miembros de la

corporación. Es precisamente en esta legislatura en la que no se logra un pacto inicial, propiciando la distribución de fuerzas la posibilidad del planteamiento de una moción de censura, y que de hecho se produce, ante el logro del pacto entre las dos restantes fuerzas minoritarias que se encontraban en la oposición. Ello confirma la hipótesis de que en el caso de que hubiera una coyuntura que pudiera propiciar la moción de censura, la misma finalmente se termina produciendo, tal es el caso en el supuesto objeto de análisis.

16.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la inexistencia de partidos independientes que intervengan en la moción, y tampoco que cuenten con representación en la corporación, por ello la posición de fuerzas políticas se plantea entre partidos de ámbito nacional, lo cual tiene también su reflejo en el debate de la moción.

Ello es una constante observada en las legislaturas analizadas, desde los comicios de mayo de 1995 hasta los de 2011, existiendo tan sólo en la primera legislatura un partido independiente con una representación de un concejal, pero que no representaba, dada la distribución de la corporación, papel significativo en la configuración de las fuerzas políticas.

16.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la inexistencia de transfuguismo dentro de los partidos que intervienen en la moción de censura, por cuanto no se produce ningún cambio individual o aislado con disidencia entre la orientación del partido al que pertenecen, sino un apoyo en bloque de todo el partido a la nueva configuración de fuerzas, o pacto para presentar la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que se trata de una constitución de pacto en su totalidad, entre los partidos de la oposición, no concurriendo por tanto un supuesto de transfuguismo político.

Cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 hubiera podido ser propuesta, por cuanto no hubiera necesitado de una mayoría incrementada ya que se había producido no ya un supuesto de transfuguismo sino un nuevo pacto para formar gobierno, que es muy diferente, por decidir la totalidad de los grupos municipales de la oposición apoyarse para el apoyo de un nuevo gobierno, sin ruptura de la disciplina de partidos, por cuanto dicho pacto era una tendencia habitual operada en las legislaturas anteriores, lo que ocurre es que en las mismas el pacto se había producido al inicio de la legislatura y para la investidura inicial del alcalde. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta en ningún momento habla de expulsión del partido, ni de ruptura de disciplina de partidos en ningún momento, ni tampoco por la operativa de los apoyos y de la forma de proceder, en conjunto, ambos partidos, puede deducirse disidencia ni posiciones de transfuguismo. Igualmente, así lo considera la comisión de seguimiento del pacto antitransfuguismo, que califica esta moción como moción sin transfuguismo.

16.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, como se ha dicho, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la

existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de los grupos políticos. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción, aunque si bien de una manera subyacente.

Comienza la sesión plenaria con la lectura del escrito por el cual se presenta la moción de censura. Dicho escrito pone de manifiesto dos motivos fundamentales para la interposición de la moción de censura, cuales son la falta de impulso al plan general de ordenación urbana y la falta de aprobación de los presupuestos para el año 2003, los cuales ponen de subrayan una paralización importante del municipio. A todo ello habría que añadir la crispación creada con la actitud de movilización vecinal por parte del equipo de gobierno, con manipulación de la información, la apropiación de ideas, la generación de clientelismo mediante política laboral y la falta de diálogo democrático.

Estas razones esgrimidas en el escrito de interposición de la moción de censura, serán posteriormente desarrolladas en las intervenciones realizadas por los distintos miembros de la corporación. Por ahora basta señalar que ambos motivos deberían relativizarse o matizarse teniendo en cuenta que el acceso al gobierno se produce en fecha 14 de junio de 2003 y que la moción de censura se presenta el 15 de diciembre del mismo año, apenas transcurridos seis meses desde la constitución de la corporación, sin apenas tiempo para haber desarrollado los temas propuestos. Pero es más, se achaca al equipo de gobierno que se censura la falta de elaboración y aprobación de unos presupuestos que debieron elaborarse por el equipo de gobierno de la legislatura anterior, que es precisamente el que ahora propone la moción argumentando dicha falta de elaboración del presupuesto municipal para el año 2003.

El resto de argumentos expuestos en el escrito de la moción son menciones al talante poco democrático, movilización de los vecinos, generación de crispación, pero sin que se aprecie una solidez en los mismos, apuntando a que se exponen como meros complementos de los expuestos en primer lugar.

Comienza el turno de palabra el candidato propuesto a la alcaldía en el escrito de la moción de censura perteneciente al grupo municipal socialista, aludiendo a que se trata

de un acto de normalidad democrática, y que la moción de censura debe considerarse como un procedimiento más dentro de los mecanismos para la elección del alcalde, situándolo al mismo nivel tanto legal como moral de la elección de alcalde por pactos en la sesión de investidura inicial o del que permite que en caso de inexistencia de pactos acceda a la alcaldía el candidato a alcalde de la lista más votada.

Se argumenta pues en la línea de que no habiendo existido un pacto entre los dos partidos que sumaban la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación en el momento inicial de constitución de la corporación, accedió a la alcaldía el cabeza de lista del partido más votado. Pero posteriormente habiéndose producido un acuerdo entre dichos partidos, se procede a la votación de otro candidato como alcalde.

Llama pues la atención, por una parte, la alusión constante a la noción de partidos y no de grupos municipales, lo que lleva a la idea de confrontación partidista, y que se encuentra al margen de intereses concretos relacionados con la gestión y el interés general. Esta idea de confrontación y pacto partidista se encuentra plasmada a lo largo de todo el discurso, y también tiene reflejo en los discursos del resto de los intervinientes en el debate de la moción de censura. Por otra parte, cabe señalar la idea de inexistencia de pacto inicial, lo que cabe poner en consonancia con la inexistencia de presupuestos aprobados para el ejercicio 2003, que debían haber aprobado los mismos grupos políticos que ahora proponen la moción basándose en ese mismo argumento, que por tanto puede ser calificado de contradictorio. Ello conlleva la idea de dificultades y desacuerdos en la finalización de la legislatura anterior en la que los mismos eran también socios de gobierno. Lo cual se corrobora con los argumentos y discursos a lo largo del debate.

En efecto, continúa el discurso aludiendo a los encuentros y desencuentros habidos con el grupo de Izquierda Unida, socios en el gobierno anterior, relativizando su importancia, y manifestando la normalidad de dichas prácticas, que no podían ni debían impedir posteriores acuerdos, todo ello en interés de los vecinos, mencionado este interés de una manera somera y residual.

Seguidamente se centra en el análisis de los dos motivos fundamentales de la moción, tratando en primer lugar el argumento de la falta de los presupuestos para 2003, debiendo destacarse además de lo ya mencionado respecto de la incongruencia de esgrimir como motivos la falta de unos presupuestos que correspondía al anterior equipo de gobierno, del que era su alcalde aprobar, mencionar que no se elaboraron por la falta de acuerdo y que el haberlos llevado a pleno hubiera supuesto la posibilidad de sometimiento a una moción de confianza. Ello pone de manifiesto las dificultades del

pacto y la inestabilidad de gobierno en la anterior legislatura, y las auténticas razones de la falta de pacto en la investidura inicial de la legislatura 2003-2007.

Respecto del plan general de ordenación urbana, se argumenta su paralización, pero se ponen de manifiesto una serie de puntualizaciones que llevan a pensar en lo que subyace dentro del mismo. Así, se menciona el acuerdo con una empresa de gran dimensión que se habría comprometido a trasladar sus instalaciones a terrenos más alejados del caso urbano, cediendo los terrenos en los que en la fecha se encontraban disponiendo de suelo propio para promover viviendas a través de una empresa municipal, creando vivienda protegida y financiar nuevas estructuras municipales. Lo cual lleva a pensar en una operación urbanística de importancia, pactada por el gobierno anterior, que se pondría en peligro si el mismo partido no se encontraba en el gobierno. Así el componente interés urbanístico se encuentra presente con posibles intereses subyacentes.

A continuación, continúa el turno de palabra la alcaldesa objeto de la moción de censura, perteneciente al grupo municipal popular, la cual comienza su intervención aludiendo a la normalidad y el sosiego que debe regir durante todo el proceso, y poniendo de manifiesto determinados actos de alteración y protesta habidos con la interposición de la moción de censura por parte de los vecinos en clara movilización popular, justificada por la protesta del pueblo por producirse con la moción de censura un hurto de su decisión en las urnas. Hay pues un apoyo en la movilización popular y en el respaldo de determinados grupos vecinales.

Trata seguidamente de desvirtuar los dos argumentos esenciales para la moción de censura, sin que dicha argumentación aporte nuevos elementos de análisis demás de los ya señalados con anterioridad, para posteriormente tratar los que se considera auténticos motivos de la moción. Así se consideran, el miedo a que la gestión del grupo municipal popular, que podría poner de manifiesto otra forma de gobernar que dejara al descubierto la mala gestión habida durante legislaturas anteriores de gobierno del Partido Socialista e Izquierda Unida; por otra parte el ansia de poder de ambos partidos relacionado con lo que literalmente denomina “el ladrillo”, haciendo clara alusión a intereses urbanísticos; y en tercer lugar el deseo de perpetuarse en el poder, ya que llevaban gobernando en coalición varias legislaturas, y el verse fuera les ha llevado a reconsiderar posiciones para su recuperación.

Continúa con una enumeración de enfrentamientos de tipo personal y relación de denuncias en procedimientos penales, que hacen referencia también a la existencia de

comportamientos y cuestiones de corrupción, en tanto que se mencionan cohechos, beneficiarios de comisiones y otra cuestiones de índole similar.

Finalmente, interviene el portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida, que insiste, como el candidato a la alcaldía, en la normalidad y legalidad del procedimiento de la moción de censura, recogido en la Constitución Española y para los ayuntamientos en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, poniendo asimismo ejemplo de ayuntamientos cercanos, de la propia Comunidad de Madrid en los que se han planteado mociones de censura y también del resto de España. Ello pone el acento en la consideración de la moción de censura como un procedimiento más de lección y destitución del alcalde, que ni siquiera parece hacer referencia a una situación de ingobernabilidad, sino que puede obedecer a un simple cambio de opinión política. Se va pues más allá del concepto de moción de censura como solución a situaciones de ingobernabilidad, esa segunda acepción o vertiente a la que se aludía en el tratamiento de la moción de censura en el marco teórico, para considerarla como un simple procedimiento sin más fondo subyacente.

Seguidamente se hace mención a la permanente disponibilidad para el pacto por parte de la formación que representa, y a la tendencia a evitar el gobierno de la derecha por todos los medios. Por otra parte, se hace mención igualmente a que la moción de censura podía producirse en cualquier momento cuando se dieran las circunstancias. Ello pone de manifiesto el carácter primordial de pactos y acuerdos entre formaciones, al margen de cualquier motivo o razón subyacente a la moción.

Se hace también mención a una serie de ofrecimientos de "compra" del grupo municipal por parte del Partido popular en anteriores legislaturas, mediante prácticas ilegales como sobornos. Ello podría llevar a poner de manifiesto la existencia de dichas prácticas como forma de conseguir apoyos, no solamente en las explícitamente aludidas, sino en otros campos y aspectos. Es decir, implícitamente se está reconociendo que esas prácticas están ahí.

En definitiva, se pone de manifiesto el interés partidista dejando entrever posibles motivos subyacentes relacionados con la corrupción política pura y también con los intereses urbanísticos. Todo parece apuntar la existencia de desacuerdos y desavenencias entre los socios de gobierno, grupos municipales socialista y de Izquierda Unida en la legislatura anterior, que llevan incluso a no poder aprobar el presupuesto para el ejercicio siguiente, y a no someterlo a aprobación por miedo al planteamiento de una cuestión de confianza. Tales circunstancias junto con las perspectivas de un nuevo

proceso electoral deja el entendimiento en suspenso a la espera de los resultados electorales, que al no ser los esperados, que hubieran permitido formar gobierno mayoritario al Partido Socialista, lo colocan en una posición de dependencia de Izquierda Unida, su socio tradicional de gobierno, sin que haya un entendimiento entre ellos, probablemente por las nuevas exigencias de la formación minoritaria. Por ello, accede a la alcaldía la cabeza de lista del Partido Popular, como partido más votado, mientras que el resto de las formaciones, al quedarse fuera del gobierno, llegan finalmente a un acuerdo para poder recuperar la posición de gobierno y la alcaldía.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía al candidato propuesto.

16.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

16.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde electo a través del procedimiento de la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que obtiene la alcaldía el Partido Popular tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, en ambos casos por mayoría absoluta, ostentando la alcaldía la misma alcaldesa que fue objeto de la moción de censura, y obteniendo el Partido Socialista en los comicios de 2007 el mismo número de concejales que en los comicios de 2003, es decir, 7 concejales, pero disminuyendo en un concejal en los comicios de 2011. Por lo que respecta a Izquierda Unida éste no logra representación en los comicios siguientes, y consiguiendo únicamente un concejal en 2011. De todo lo cual pudiera deducirse que la moción de censura tiene un efecto negativo para las fuerzas políticas participantes en la misma, no revalidando sus posiciones en las urnas, y experimentando un importante descenso en la representación y número de votos obtenidos, poniendo de manifiesto que no se produce esa coincidencia en el apoyo vecinal y descontento del pueblo con la moción de censura planteada.

16.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de San Martín de la Vega

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas. Pero es más, y como se ha señalado a lo largo del análisis del debate de la moción de censura, ésta se considera ya como un mero mecanismo más de acceso a la alcaldía, sin que tenga que existir nada subyacente ni nada que lo respalde.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

No existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, por cuanto la moción aparece configurada a un pacto de gobierno que no se logra en el momento inicial, y que se consigue más adelante, iniciada ya la legislatura. El cambio en los apoyos no es individualizado, sino que es partidista, y ninguno de los dos partidos proponentes de la moción apoyaba al gobierno objeto de la moción de censura.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPITULO 17

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE BATRES

- 17.1 Características generales del Ayuntamiento de Batres
- 17.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Batres
- 17.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Batres
- 17.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Batres
- 17.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Batres
- 17.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres
- 17.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Batres
- 17.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Batres
- 17.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres. Especial referencia a la causa de la moción
- 17.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres
- 17.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Batres
- 17.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Batres

La moción de censura en el Ayuntamiento de Batres es la cuarta que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 30 de diciembre de 2003 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 13 de enero de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce ya bastante escasamente avanzada la legislatura y habiendo transcurrido menos de un año desde la celebración de los comicios municipales de legislatura, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede

considerarse razonable, pudiendo observarse razonable la moción de censura desde el punto de vista de la gestión y de las posibilidades y pretensiones de gobierno.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución de salida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

17.1. Características generales del Ayuntamiento de Batres

Batres es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sureste de la capital, en el límite de la provincia de Toledo, enclavado en la depresión del Tajo y atravesado por el río Guadarrama a aproximadamente unos 44 kilómetros de Madrid.

La agricultura ha sido tradicionalmente la actividad económica principal de Batres. Actualmente se encuentra su término municipal comprendido en un setenta y cinco por ciento dentro del Parque Regional del curso medio del río Guadarrama y su entorno, lo cual junto a su consideración de localidad declarada de interés turístico por la Comunidad de Madrid han propiciado su desarrollo del sector servicios al amparo de la actividad turística.

Cuenta en la actualidad con una población de 1.571 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 537 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un leve ascenso, situándose en 730 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 1.047 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 1.417 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 1.488 habitantes,³⁸⁴ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 1.000 habitantes en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 7 concejales a 9 concejales.

Como se ha señalado, paralelamente a este leve pero constante crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento

³⁸⁴ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras, de la moción planteada.

17.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Batres

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 7 concejales desde el año 1995 hasta el años 2003, en que por superar el tramo poblacional de 1.000 habitantes se sitúa en 9 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación.

Se sitúa por tanto en un tamaño pequeño respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse, se observa nuevamente como en los casos anteriores, que pueden propiciar, y de hecho se propician movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 9 concejales.

17.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Batres

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que la alcaldía ha oscilado entre los diversos partidos políticos, sin que haya una línea de continuidad en el logro de la misma, existiendo una gran inestabilidad política por la debilidad de las mayorías y de los pactos alcanzados, inclusive en el periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: agrupación Independiente de Batres- Cotorredondo 4 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Partido Popular 0 concejales; Izquierda Unida 0 concejales.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Popular 4 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Izquierda Unida 1 concejal.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 4 concejales; Agrupación de Batres 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Izquierda Unida 1 concejal.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 4 concejales; Agrupación Independiente de Batres 2 concejales; Agrupación de Batres 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 4 concejales; Agrupación de Batres 3 concejales; Unión Progreso y Democracia 2 concejales.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

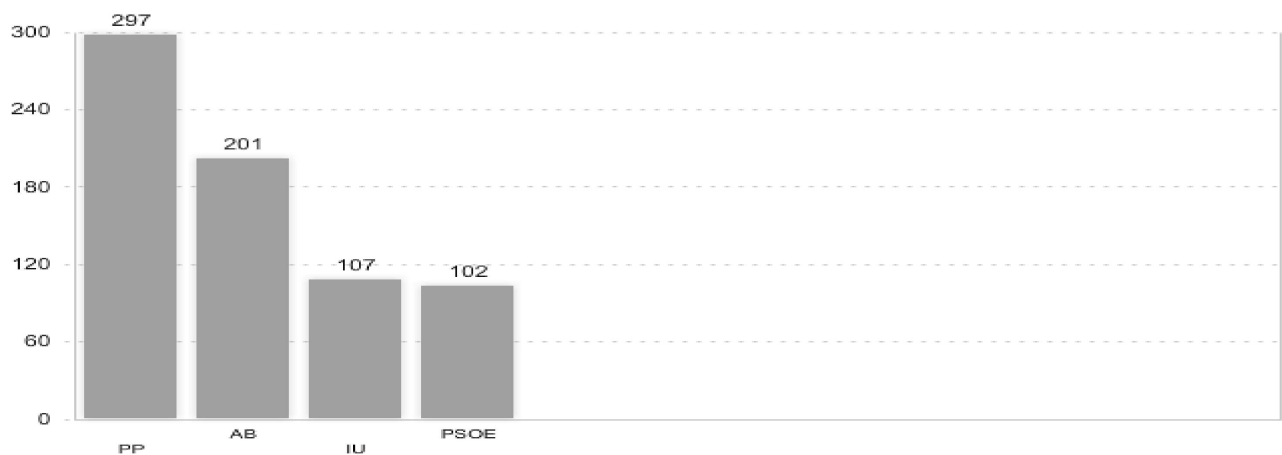
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Batres

Población: 1.047
Número de mesas: 2

Censo electoral sin CERA: 926
Votantes a las 14:00 h : 395 (42,66%)
Votantes a las 18:00 h : 558 (60,26%)

Total censo electoral: 926
Total votantes: 730 (78,83 %)
Abstención: 196 (21,17 %)

Votos válidos: 726 (99,45 %)
Votos nulos: 4 (0,55 %)
Papeletas a candidaturas: 707 (97,38 %)
Votos en blanco: 19 (2,62 %)



Cuadro nº. 24

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

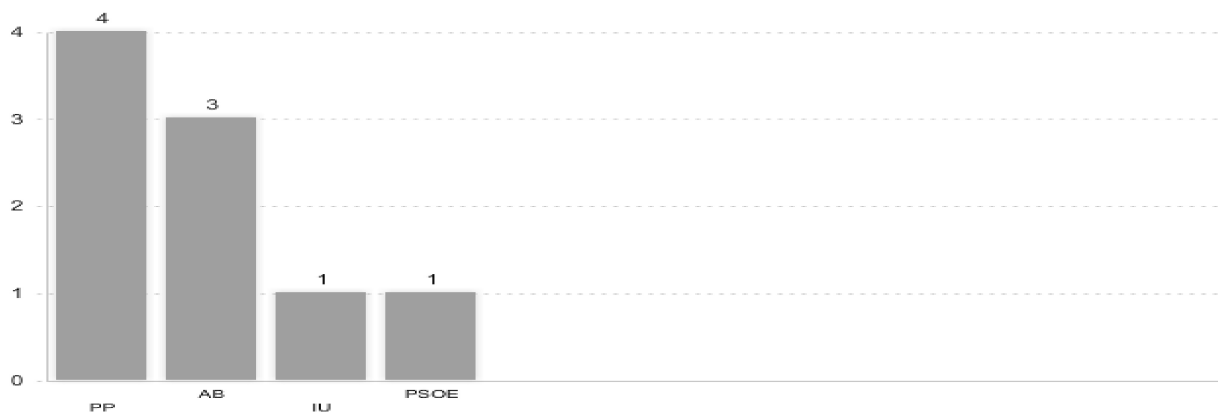
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Batres

Población: 1.047
Número de mesas: 2

Censo electoral sin CERA: 926
Votantes a las 14:00 h : 395 (42,66%)
Votantes a las 18:00 h : 558 (60,26%)

Total censo electoral: 926
Total votantes: 730 (78,83 %)
Abstención: 196 (21,17 %)

Votos válidos: 726 (99,45 %)
Votos nulos: 4 (0,55 %)
Papeletas a candidaturas: 707 (97,38 %)
Votos en blanco: 19 (2,62 %)



Cuadro nº. 25

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos resulta como más votado el Partido Popular, logrando en la legislatura 1999-2003 la mayoría absoluta de los votos, aunque con un escaso margen de apenas un concejal. Sin embargo, a partir del periodo o legislatura 1999-2003 en que la corporación pasa de 7 concejales a 9 concejales, el logro de mayorías absolutas se hace imposible, debiendo formarse gobiernos de coalición. Pero en todos los periodos, a excepción de las primeras legislaturas en las que la corporación presentaba siete concejales, existe margen para que del pacto de los restantes partidos, con un leve movimiento de apenas un concejal pudiera surgir un gobierno alternativo, sin embargo, no se plantean mociones de censura en los mismos. Y así en el periodo estudiado, como posteriormente se verá, basta el movimiento de un concejal para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, además apenas transcurridos seis meses de la constitución inicial de la corporación.

17.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Batres

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura con anterioridad, ni con posterioridad al periodo analizado, si bien se aprecia durante los mismos una composición de la corporación tendente a la inestabilidad.

17.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Batres

Como se ha señalado con anterioridad, no se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía a la agrupación independiente del municipio y seguidamente al

Partido Popular por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sin necesidad de otros apoyos, a excepción del periodo estudiado.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular, partido que había mantenido la alcaldía en la legislatura anterior, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, por lo que accede a la alcaldía como cabeza de lista del partido más votado, pero sin que se produzca un pacto estable de gobierno, gobernando por tanto en minoría con cuatro concejales.

Esta situación llega a su fin en diciembre de 2003, cuando los concejales de la Agrupación de Batres, agrupación independiente, llegan a un acuerdo con el concejal de Izquierda Unida y un concejal escindido de Partido Popular, sumando así la totalidad de cinco concejales, que constituyen la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación y presentar así la moción de censura planteada.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, aunque se trata de una ingobernabilidad inicial que llega al punto crítico con la escisión del concejal del Partido Popular, que finalmente constituye apoyo con el resto de los partidos minoritarios a excepción del Partido Socialista, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

17.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 4 concejales el Partido Popular, 3 concejales la Agrupación de Batres, 1 concejal Izquierda Unida, y 1 concejal el Partido Socialista Obrero Español, accediendo en dicha sesión a la alcaldía el cabeza de lista del Partido más votado, sin que exista pacto de gobierno para constituir la mayoría absoluta de los miembros de la corporación, y formando por tanto gobierno en minoría.

La alcaldía en manos del Partido Popular se mantiene hasta la fecha de diciembre de 2003, apenas transcurridos seis meses de la legislatura, momento en el que uno de los concejales del Partido Popular se desvincula de la posición de dicho partido para apoyar al pacto compuesto por la Agrupación Independiente de Batres e Izquierda Unida, que tras la moción de censura, siendo el candidato el de la agrupación independiente, que accede al gobierno municipal, proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada.

Destaca pues, el hecho de que la alcaldía había estado siempre en manos del Partido Popular o de la Agrupación Independiente, que había obtenido en todos los procesos electorales anteriores la mayoría absoluta, sin que por tanto hubiera posibilidad de obtenerla, salvo por un cambio de partido o abandono de algún concejal del propio Partido Popular, siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los dos partidos minoritarios, planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

17.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Batres

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de un partido independiente, la Agrupación de Batres, con tres concejales, que resulta clave para propiciar el pacto de gobierno con Izquierda Unida y el concejal escindido del Partido Popular, y que juega un papel esencial en la moción de censura.

Esto es esencialmente importante por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio. Así, se pone de manifiesto en la actitud tomada por el concejal perteneciente al Partido Socialista Obrero Español, que bien por motivos de respecto al pacto antitransfuguismo o por diferencias personales con la agrupación independiente no se suma a la moción de censura planteada, y ni siquiera asiste a la sesión en que la misma se vota.

17.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Batres

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la existencia de transformismo dentro del Partido Popular, vulnerando claramente el concejal escindido del mismo la disciplina de partido y el espíritu y mandato del pacto antitransfuguismo, y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, se trata pues de un supuesto de disidencia o abandono de uno de los concejales que integran el grupo municipal popular, para apoyar al partido de la oposición, el grupo municipal independiente, concurriendo por tanto un supuesto claro de transfuguismo político.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en ese concejal que abandona el grupo al que inicialmente fue adscrito al inicio del mandato. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta habla de expulsión del Partido Popular y del grupo municipal del concejal disidente, si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejal no adscrito su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

17.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta especialmente, como se insiste en todos los supuestos analizados, respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una

manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la auténtica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Sin embargo, cabe destacar en primer lugar la falta de profusión del debate planteado, a excepción de la intervención del alcalde objeto de la moción de censura, coincidiendo con lo que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1, que dispone que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, así se observa que los turnos son breves, y que la intervención de algunos portavoces de los grupos es prácticamente testimonial, debiendo destacarse nuevamente la ausencia del concejal único y portavoz del grupo socialista. Así pues, desde el punto de vista político se da en este caso escasa importancia a la causa real de la moción, lo cual concuerda con el resto de los argumentos que seguidamente se expondrán.

En primer lugar, y tras constituirse la preceptiva mesa de edad, se procede a introducir la sesión anunciando el debate y votación de la moción de censura planteada, pero sin que se proceda a dar lectura al escrito de interposición de la moción.

No obstante lo anterior, del escrito planteando la moción, al que se ha tenido acceso, procede destacar que en el mismo no se añade ningún argumento, sino que escuetamente se propone con mención de los firmantes la moción de censura contra el alcalde y de los preceptos legales en los cuales se basa, de lo cual se deduce, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, la escasa importancia que se da en este caso a la causa de la moción de censura, poniéndose todo el acento en la situación de ingobernabilidad, que se da, antes, durante y después de la moción de censura.

Comienza el turno de palabra el candidato propuesto a la alcaldía en el escrito de la moción de censura, destacando la situación de ingobernabilidad puesta de manifiesto desde las elecciones municipales anteriores, y desde la constitución de la corporación, preconizando la moción de censura presentada. Así, debe destacarse la situación de ingobernabilidad real como causa de la moción de censura, puesta de manifiesto desde el principio de la legislatura.

Continúa señalando la imposibilidad de llegar a acuerdos entre los diferentes partidos, y en especial con el Partido Popular en el gobierno, debido fundamentalmente a la actitud no dialogante del alcalde, observada por el resto de los grupos políticos. Poniéndose así de manifiesto una situación de enfrentamiento personal y partidista que subyace precisamente en esa situación de ingobernabilidad.

Así, seguidamente continúa exponiendo una serie de disfuncionalidades tanto de gestión como administrativa y de organización y funcionamiento de la corporación a los efectos de argumentar la actitud de la alcaldía, tales como falta de convocatoria de los plenos, de la comisión especial de cuentas, de las comisiones informativas, falta de aprobación de las cuentas generales de los distintos ejercicios presupuestario, , junto con la falta de diálogo con los miembros de la corporación, incidiendo fuertemente en esa ineficacia, falta de diálogo y desprecio a los acuerdos plenarios por parte del alcalde, que a su juicio motivan sobradamente la moción de censura.

De ello debe subrayarse nuevamente el enfrentamiento personal y sobre todo partidista que motiva la causa de la moción de censura, la ingobernabilidad que motiva la interposición de la citada moción.

Continúa el turno de palabra con la intervención del alcalde objeto de la moción de censura, que se refiere en primer lugar a vulneración con la moción de principios morales y éticos con la finalidad de obtener el poder, con maniobra deleznable e intereses poco claros, que espera que salgan a la luz. Así ha de destacarse nuevamente los enfrentamientos partidistas y personales, pero especialmente ha de ponerse el acento a la mención de esos intereses poco claros que espera que finalmente puedan ser observados, aludiendo con ello a una causa real de la moción que no es ya tanto la propia ingobernabilidad puesta de manifiesto.

Critica seguidamente los argumentos del discurso del candidato a la alcaldía, rechazando la falta de diálogo y poniendo el acento sobre todo en la incapacidad para llegar a acuerdos, no ya sólo con el partido en el gobierno sino entre las restantes fuerzas políticas entre sí, todo lo cual finalmente culmina con la presentación de la moción de censura sin esperar al parecer a la respuesta a unas negociaciones y ofrecimientos que se habían hecho de poder llegar a un acuerdo con el Partido Popular en el gobierno.

Así, desde esta línea continúa criticando su actuación de constituir un nuevo gobierno con un concejal tráfuga, al que anteriormente habían criticado, poniendo el acento en su condición de tráfuga, criticando fuertemente el transfuguismo y la actuación de dicho

concejal y aportando una serie de argumentos por los cuales no cabe duda de dicha condición reprochable, y cuestionando los motivos que le han llevado a llegar a tal condición, lanzando una serie de interrogantes sobre el puesto que iba a desempeñar en el futuro gobierno salido de la moción de censura, lo que le habría ofrecido para aceptar sumarse a la presentación de la moción, aludiendo incluso a posibles contrataciones e intereses, que podrían referirse a la corrupción.

Para finalizar, y en la línea de ahondar en la auténtica causa de la moción hace una serie de referencias al plan general urbanístico, mencionando a los que denomina "sus patrocinadores", y que ponen de manifiesto una serie de intereses en la recalificación de zonas de municipios, con fines residenciales y reservas de suelo puestas de manifiesto como intereses manifiestos.

Así pues, aunque muy al final del discurso pueden conectarse esas auténticas causas que salieran a la luz, mencionadas en la parte inicial del discurso, con intereses urbanísticos, réditos personales y circunstancias relacionadas con la corrupción, que aparecen como auténtica causa y motivo de la moción planteada, y que lleva a fraguar el pacto entre las restantes fuerzas políticas del municipio.

Finalmente, interviene el portavoz de Izquierda Unida, que en una intervención prácticamente inexistente critica actitudes de amiguismos por el alcalde hasta el momento en ejercicio, poniendo nuevamente de manifiesto los enfrentamientos partidistas y personales.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

17.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Batres

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

17.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Batres

Particularmente se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, que determinan una situación peculiar con respecto a la provisión de la alcaldía.

Así, debido al fallecimiento del titular de la alcaldía, habiendo accedido a la misma en virtud de la moción de censura analizada, se produce la sustitución de la misma por el segundo de dicha lista, que renuncia a la alcaldía, y seguidamente el tercero de la misma, debiendo convocarse un pleno el día 29 de marzo de 2005 para la elección del alcalde, en el que se produce una renuncia en cadena de todos los candidatos que la ley establece para la provisión de la alcaldía. Todo lo cual pone de manifiesto la situación de ingobernabilidad operada, y el interés más personal que político en el acceso a la alcaldía mediante la moción de censura.

Finalmente y ante la situación provocada se resuelve en pleno convocado al efecto de fecha 7 de abril de 2005, la elección del alcalde que cubre la vacante planteada a raíz de todas las renunciaciones planteadas, recayendo la misma en el concejal miembro del grupo municipal socialista, precisamente el único que no había planteado ni participado en el procedimiento de la moción de censura planteada.

Ello da una idea de la situación de ingobernabilidad provocada, de los enfrentamientos e intereses personales y partidistas subyacentes en la misma, que determinan precisamente que no sean los candidatos de ninguno de los dos partidos enfrentados en la moción de censura los que accedan a la alcaldía finalmente y para la finalización de la legislatura.

17.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Batres

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

Existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, en este caso por el Partido Popular, que accede a la alcaldía.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, actuaciones políticas concretas que pudieran conllevar ejercicio de responsabilidad, graves irregularidades aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPITULO 18

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE TORREJÓN DE VELASCO

- 18.1 Características generales del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco. Especial referencia a la causa de la moción
- 18.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco
- 18.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

La moción de censura en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco es la quinta que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 14 de abril de 2004 en el registro Municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 24 de abril de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce ya poco avanzada la legislatura y menos de un año para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede considerarse razonable, teniendo

sentido la moción de censura desde el punto de vista del gobierno y de la gestión municipal.

Ello tiene incidencia y contribuye a despejar dudas sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

18.1. Características generales del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Torrejón de Velasco es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sureste de la capital, situado en la llamada Comarca de Las Vegas, a aproximadamente unos 44 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura, que en los últimos años ha desarrollado una actividad vitivinícola y olivarera de gran prestigio. Junto a ella y recientemente se desarrolla una pequeña industria que ha ido creciendo al amparo del sector servicios desarrollándose el polígono industrial a las afueras de la población, ha ido produciendo una cierta expansión en las zonas de polígonos industriales, promoviendo recalificaciones urbanísticas de terrenos con la finalidad industrial.

Cuenta en la actualidad con una población de 4.195 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 1.574 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un levísimo ascenso, situándose en 1.608 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 2.333 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 3.532 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 4.091 habitantes,³⁸⁵ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 2.000 habitantes en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 9 concejales a 11 concejales.

³⁸⁵ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial e industrial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada.

18.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 9 concejales desde el año 1995 hasta el años 2003, en que por superar el tramo poblacional de 2.000 habitantes se sitúa en 11 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación.

Se sitúa por tanto en un tamaño pequeño respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 11 concejales.

18.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que la alcaldía ha oscilado entre los diversos partidos políticos, sin que haya una línea de continuidad en el logro de la misma, existiendo una gran inestabilidad política por la debilidad de las mayorías y de los pactos alcanzados, inclusive en el periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada. No

obstante, y en las legislaturas posteriores se caracteriza por una estabilidad en la alcaldía, a manos del Partido Popular, que contrasta significativamente con la inestabilidad de los periodos electorales precedentes.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Popular 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Diálogo Democrático 1 concejal; Agrupación Independiente 1 concejal; Agrupación de Izquierda de Torrejón de Velasco 1 concejal.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Popular 3 concejales; Agrupación Popular Independiente de Torrejón de Velasco 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Partido Liberal Independiente de Torrejón de Velasco 1 concejal; Agrupación Independiente 1 concejal.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 5 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Partido Independiente por el Futuro de Torrejón de Velasco 2 concejales; Centro Democrático y Social 1 concejal; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 1 concejal.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 7 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 1 concejal; Gestión Ciudadana de Torrejón de Velasco 1 concejal.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 8 concejales; Izquierda Unida- Los Verdes 1 concejal; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Gestión Ciudadana de Torrejón de Velasco 1 concejal.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

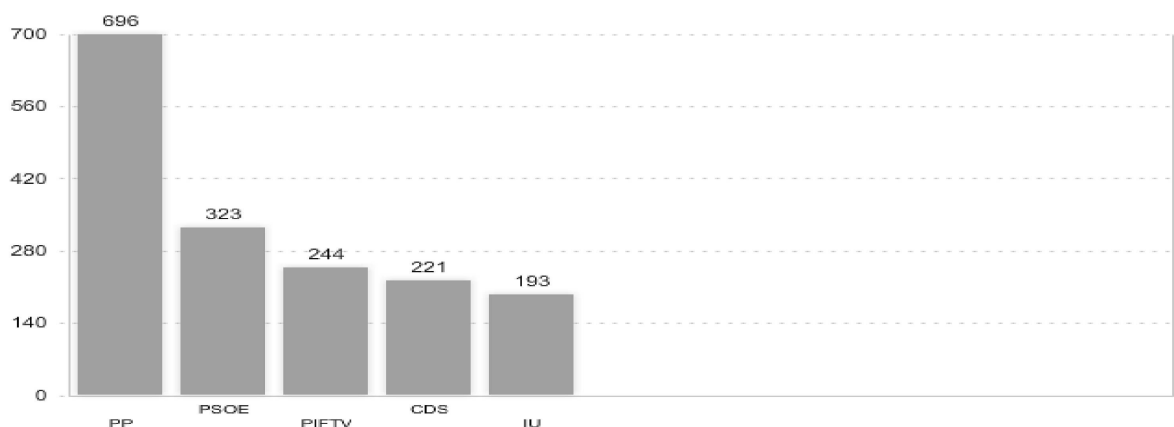
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Torrejón de Velasco

Población: 2.333
Número de mesas: 2

Censo electoral sin CERA: 2.133
Votantes a las 14:00 h : 838 (39,29%)
Votantes a las 18:00 h : 1.299 (60,9%)

Total censo electoral: 2.133
Total votantes: 1.735 (81,34 %)
Abstención: 398 (18,66 %)

Votos válidos: 1.704 (98,21 %)
Votos nulos: 31 (1,79 %)
Papeletas a candidaturas: 1.677 (98,42 %)
Votos en blanco: 27 (1,58 %)



Cuadro nº. 26

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

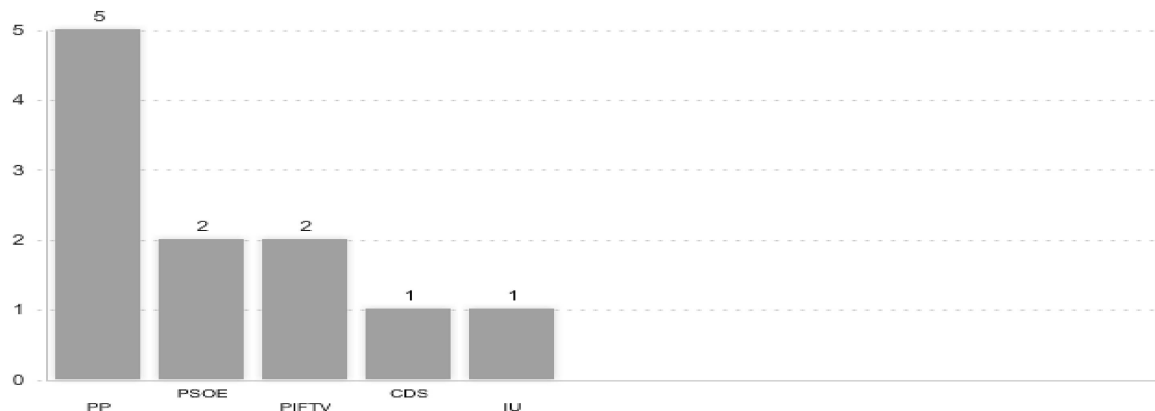
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Torrejón de Velasco

Población: 2.333
Número de mesas: 2

Censo electoral sin CERA: 2.133
Votantes a las 14:00 h : 838 (39,29%)
Votantes a las 18:00 h : 1.299 (60,9%)

Total censo electoral: 2.133
Total votantes: 1.735 (81,34 %)
Abstención: 398 (18,66 %)

Votos válidos: 1.704 (98,21 %)
Votos nulos: 31 (1,79 %)
Papeletas a candidaturas: 1.677 (98,42 %)
Votos en blanco: 27 (1,58 %)



Cuadro nº. 27

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto una gran fragmentación en el voto, dando como resultado unas corporaciones en las que el logro de mayorías pasa por el establecimiento de pactos de gobierno que implican a más de dos formaciones políticas, lo cual genera gobiernos inestables, con fuertes tensiones y muy difíciles de mantener en el tiempo; lo cual es especialmente constatable en el periodo en el que se produce la moción de censura, aunque se observa también en las dos legislaturas anteriores.

No obstante la característica anterior, ha de señalarse que pese a ello se mantiene un voto estable, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos, a excepción de los dos últimos, los de 2007 y 2011, en los que el Partido Popular obtiene la alcaldía por mayoría absoluta, la composición de la corporación presenta la misma estructura, con un número de concejales muy similar entre las distintas formaciones políticas, entre las que juegan un papel muy importantes los partidos y agrupaciones independientes, si bien estos van perdiendo importancia en los dos últimos procesos legislativos. Esta fragmentación en los periodos descritos pone de manifiesto que existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, bastando el movimiento de dos concejales para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, al igual que había sucedido en la legislatura anterior.

18.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados, y en consonancia con lo expuesto con la distribución política de la corporación cabe concluir que se produce una moción de censura con anterioridad, en la legislatura anterior, 1999- 2003, en la que la composición de la corporación presentaba una gran similitud con la del periodo estudiado, con una gran fragmentación y con un gobierno de pacto con más de dos formaciones políticas, y por

tanto se propicia que con leves movimientos de uno o dos concejales pueda presentarse la moción de censura.

18.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían sido siempre, desde la legislatura de 1995, primera legislatura observada, muy fragmentados, con gran inestabilidad política y con necesidad de acuerdos o pactos necesarios para la formación de mayorías absolutas. Pactos estos, que requieren de más de un socio de gobierno para poder constituirse, y además muy forzados en cuanto a tendencias políticas, que deben contar además con partidos independientes.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Socialista, pese a no ser el partido más votado, y a mucha distancia del partido popular, como partido más votado, acceda a la alcaldía tras un pacto con el resto y totalidad de las fuerzas políticas de la corporación a la alcaldía y ostentando en dicho gobierno los concejales del partido independiente, que se configuraba como llave para el gobierno, funciones o responsabilidades de gobierno, junto con los del resto de las fuerzas políticas.

Este pacto de gobierno se rompe por el abandono o disidencia de los dos concejales del partido independiente, que deja de apoyar al gobierno y por tanto posibilita en su apoyo al Partido Popular la consecución de siete concejales, sumado su voto a los 5 que ya tenía el Partido Popular, que suponían la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, suficientes, con la legislación vigente en el periodo estudiado, para proponer y prosperar la moción de censura.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que se produce una ruptura del pacto en sí, por cuanto son los dos concejales que integran el grupo municipal independiente los que cambian su apoyo, por lo que se produce un nuevo pacto de gobierno pero hacia el otro

sentido, integrándose además los concejales del partido independiente en el Partido Popular como afiliados al mismo, lo que constituye un caso claro de transfuguismo

18.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 5 concejales el Partido Popular, 2 concejales el Partido Socialista Obrero Español, 2 concejales el Partido Independiente por el futuro de Torrejón de Velasco, 1 concejal por el Partido Centro Democrático y Social y 1 concejal por el Partido Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre todos los partidos minoritarios, el cabeza de la lista del partido socialista obrero español, sumando entre los partidos el número de seis concejales, que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de 14 e abril de 2004, apenas transcurrido un año de legislatura, momento en el que dos de los concejales del partido independiente se desvinculan de la posición de dicho partido para apoyar al Partido Popular, afiliándose al propio partido, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada.

18.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de un partido independiente, Partido Independiente por el Futuro de Torrejón de Velasco, con dos concejales, que resulta clave para dar la mayoría absoluta a los dos partidos mayoritarios, y que juega un papel esencial en la moción de censura al apoyar al partido principal de la oposición, el Partido Popular.

Esto es esencialmente importante, como se ha venido reiterando en los casos anteriormente analizados, por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina

sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

18.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la existencia de transfuguismo dentro del partido independiente que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto sus dos miembros dejan de apoyar dicha coalición multipartidista para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que se trata de una ruptura de pacto en la parte del pacto que atañe a esta formación por cambio de apoyos de un grupo municipal a otro grupo municipal, produciéndose además la afiliación de los miembros al partido popular, si bien no pudiendo integrarse dentro del grupo municipal por imperativo de la legislación vigente, concurriendo por tanto un supuesto claro de transfuguismo político.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en esos dos concejales que abandonan su partido político independiente para afiliarse al Partido Popular, tratándose de un supuesto claro de transfuguismo, sin que quepa aquí apreciar otros condicionantes al estar claro el cambio de partido al haberse producido la afiliación. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta habla de que siete de los once concejales que integran la corporación se encuentran afiliados al partido popular, sin que pueda mencionarse la integración del grupo municipal popular por esos siete concejales, por no poder pasar a dicho grupo los

concejales tráfugas. Si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejales no adscritos su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

18.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, como se viene reiterando en todos los casos analizados, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la escasa profusión del debate planteado, en coherencia con lo establecido por la Ley del Régimen Electoral General en su artículo 197.1, que dispone se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía. Así pues, desde el punto de vista político no parece darse gran importancia a la causa real de la moción.

Comienza el turno de palabra el candidato propuesto a la alcaldía en el escrito de la moción de censura, haciendo mención a que la moción de censura obedece a la falta de proyecto de gobierno por parte del alcalde socialista, argumentando que no se habían implementado proyectos nuevos sino que se habían limitado a una continuación de los que ellos dejaron en el gobierno anterior, y en segundo lugar la causa de la moción se debía a la falta de talante democrático del gobierno, mencionando que muchas de las

transferencias del pleno habían pasado a la junta de gobierno local, no se habían formado comisiones informativas, y no se había incluido el turno de ruegos y preguntas en los plenos extraordinarios.

Estos argumentos parecen vacíos de contenido, por cuanto no se concretan demasiado, especialmente en lo relativo a la paralización de proyectos. Por lo que se refiere a las actuaciones de funcionamiento, respecto de las que se observa falta de talante democrático, cabe señalar que las mismas se encuentran igualmente vacías de contenido, por cuanto las comisiones informativas son necesarias para poder llevar los asuntos de pleno, pues en caso contrario éstos serían nulos de pleno derecho, por lo que parece no acertado dicho argumento. Igualmente por lo que se refiere a la falta de inclusión del turno de ruegos y preguntas en los plenos extraordinarios cabe señalar que ello es por imperativo legal, es decir, la ley no contempla turno de ruegos y preguntas en los plenos extraordinarios.

Sin embargo, de la continuidad de su discurso se desprende el auténtico motivo de la moción de censura que no es otro que el transfuguismo de dos concejales del partido independiente que prestan su apoyo al grupo municipal popular en la moción de censura. Es más del discurso se desprende el reconocimiento de que dicho transfuguismo y apoyo haya podido ser promovido por el propio grupo popular, en tanto en cuanto que se menciona expresamente que "siete de los once concejales de esta corporación están afiliados al Partido Popular".

Interviene seguidamente el alcalde objeto de la moción de censura, perteneciente al Partido Socialista, el cual alude a motivos inconfesables como auténticos motivos de la moción de censura, argumentando que la misma dejaba traslucir intereses personales no coincidentes con los intereses generales de los vecinos, e incidiendo finalmente en aspectos concretos de su gestión.

Ello pone de manifiesto la idea que subyace relativa a que no hay causa real de la moción, que la misma se orienta a un nuevo pacto de partido, con la captación de los dos concejales del partido independiente, sin que del discurso puedan desprenderse los motivos subyacentes de dicho pacto o captación para el apoyo político.

Del discurso de la portavoz de Izquierda Unida, se desprende algo que puede arrojar luz sobre los motivos subyacentes en la obtención de los apoyos, dado que menciona textualmente el interés por el cemento y el ladrillo, aludiendo claramente a intereses de

tipo urbanístico y la generación que el mismo produce como causa auténtica de la moción.

Cabe destacar igualmente del discurso la intervención del portavoz del Partido Independiente, que posibilita los nuevos apoyos para la moción de censura, haciendo referencia a que los ingresos fundamentales del ayuntamiento provienen de la construcción, y que si el urbanismo fuera más el ayuntamiento no funcionaría, poniendo de manifiesto nuevamente al urbanismo y al interés urbanístico como subyacente y causa de la moción de censura planteada.

Así pues de todo el análisis se pone de manifiesto la inexistencia de la función de control en la moción de censura, destacando su aspecto de salida a situaciones de ingobernabilidad por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas que componen la corporación. Pero es más, es ingobernabilidad, en este caso no es tal sino que es provocada mediante argumentos y compromisos, muy probablemente relacionados con asuntos urbanísticos.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

18.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación del candidato propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día hábil posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación.

18.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde elegido en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido Popular tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, en ambos casos por mayoría absoluta, quedando reducida la representación del partido independiente a escasamente un concejal en ambos comicios, probablemente por la integración producida de sus miembros, como consecuencia de la moción de censura planteada dentro del Partido Popular.

18.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco.

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas, pero es más en este caso es una ingobernabilidad provocada para el cambio de apoyos.

Cabe destacar que ésta la legislatura, junto con la legislatura anterior, en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

Existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, en este caso por el Partido Popular, que accede a la alcaldía.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPÍTULO 19

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE HUMANES DE MADRID

- 19.1 Características generales del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid. Especial referencia a la causa de la moción
- 19.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid
- 19.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

La moción de censura en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid es la sexta que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid, situándose por tanto exactamente en la mitad de las mismas habidas en el periodo objeto de estudio. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 23 de julio de 2004 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 4 de agosto de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce habiendo transcurrido poco más de un año de la legislatura, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede

considerarse amplio para el logro de objetivos de gestión y gobierno, teniendo por tanto sentido la moción de censura desde este punto de vista.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura que, como en casos anteriores indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

19.1. Características generales del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Humanes de Madrid es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sur de la capital, a aproximadamente unos 23 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura, una industria que ha experimentado un gran crecimiento, con implantación de empresas de importantes por su cercanía a la capital y ha ido produciendo una gran expansión en las zonas de polígonos industriales, promoviendo recalificaciones urbanísticas de terrenos con la finalidad industrial, lo que, como se verá tiene cierta incidencia y repercusión en la moción de censura planteada; habiendo experimentado un gran crecimiento también en zonas residenciales, que se ha visto incrementado y dinamizado haciendo que esta población pudiera incrementarse en dimensión e interés político y económico.

Cuenta en la actualidad con una población de 19.404 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 8.803 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un leve ascenso, situándose en 8.756 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 10.561 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 15.589 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 18.541 habitantes,³⁸⁶ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 10.000 habitantes en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 13 concejales a 17 concejales.

³⁸⁶ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial e industrial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada.

19.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 13 concejales desde el año 1995 hasta el años 2003, en que por superar el tramo poblacional de 10.000 habitantes se sitúa en 17 concejales, incrementándose por tanto en cuatro el número de miembros de la corporación, lo que constituye un salto cuantitativo importante, que además marca importantes diferencias en cuanto a la distribución, coincidiendo precisamente este incremento con el periodo legislativo en el que se plantea la moción de censura.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 17 concejales.

19.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Popular siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es

decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Partido Popular 3 concejales; Juventud Independiente 2 concejales; Unión Progresista Independiente de Humanes 2 concejales; Izquierda Unida 2 concejales.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Socialista Obrero Español 8 concejales; Partido Popular 3 concejales; Juventud Independiente 2 concejales.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Compromiso Social por Humanes 8 concejales; Partido Popular 5 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Compromiso Social por Humanes 7 concejales; Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 9 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Unión Centrista Liberal 2 concejales; Unión Progreso y Democracia 1 concejal; Izquierda Unida- Los Verdes 1 concejal.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

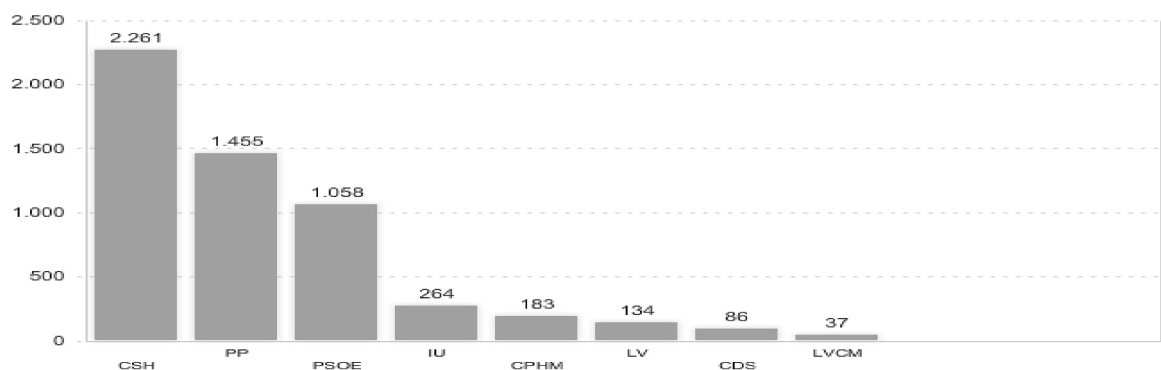
RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Humanes de Madrid

Población: 10.561
Número de mesas: 12

Censo electoral sin CERA: 8.160
Votantes a las 14:00 h : 2.895 (35,48%)
Votantes a las 18:00 h : 4.323 (52,98%)

Total censo electoral: 8.160
Total votantes: 5.620 (68,87 %)
Abstención: 2.540 (31,13 %)
Votos válidos: 5.568 (99,07 %)
Votos nulos: 52 (0,93 %)
Papeletas a candidaturas: 5.478 (98,38 %)
Votos en blanco: 90 (1,62 %)



Cuadro nº. 28
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

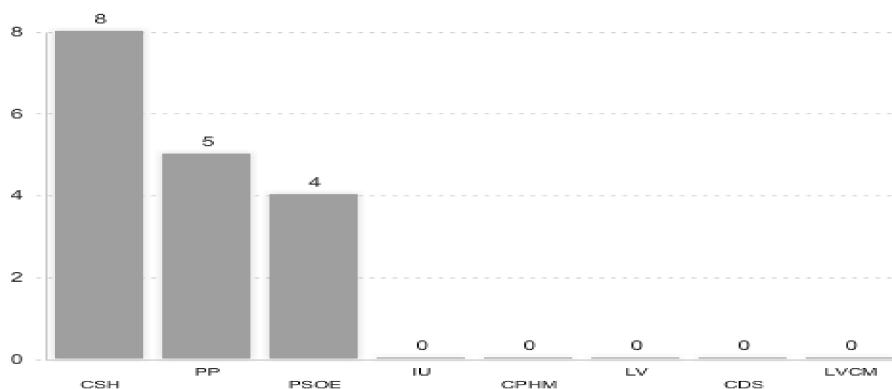
RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Humanes de Madrid

Población: 10.561
Número de mesas: 12

Censo electoral sin CERA: 8.160
Votantes a las 14:00 h : 2.895 (35,48%)
Votantes a las 18:00 h : 4.323 (52,98%)

Total censo electoral: 8.160
Total votantes: 5.620 (68,87 %)
Abstención: 2.540 (31,13 %)
Votos válidos: 5.568 (99,07 %)
Votos nulos: 52 (0,93 %)
Papeletas a candidaturas: 5.478 (98,38 %)
Votos en blanco: 90 (1,62 %)



Cuadro nº. 29
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se produce un voto fragmentado y variable y condicionado permanentemente por la presencia de partidos independientes de diversa índole, en algunas legislaturas incluso más de uno, siendo los resultados electorales poco homogéneos en los periodos objeto de comparación. En los dos primeros periodos obtiene la alcaldía el Partido Socialista, en la primera de ellas con apoyo de los partidos independientes e Izquierda Unida, obteniendo en la segunda el acceso a la alcaldía por mayoría absoluta. Sin embargo en el periodo estudiado se produce la aparición de un partido independiente que consigue la mayoría de los votos, no accediendo directamente al gobierno al formalizarse pacto entre las dos restantes formaciones, Partido Socialista y Partido Popular para el acceso al gobierno. No obstante, el margen de distribución de fuerzas propiciaba que con el simple movimiento de un concejal pudiera darse la vuelta al gobierno constituido, por tanto, con el movimiento de un concejal bastaba para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, como había ocurrido anteriormente en supuestos analizados.

No obstante, lo anterior en la siguiente legislatura vuelve a ocurrir una situación similar, en la que accede a la alcaldía el cabeza de lista del partido más votado, correspondiente al partido independiente Compromiso Social por Humanes, gobernando en minoría. Sin embargo, y pese a darse la coyuntura para poderse presentar una moción de censura con el movimiento igualmente de uno o dos concejales, dicho movimiento no se produce, sino que además se llevará a cabo un pacto de gobierno, que será analizado seguidamente en el apartado correspondiente.

En cuanto al último de los periodos, accede a la alcaldía el Partido Popular por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, desapareciendo el partido independiente, que no se presenta a los comicios, pese a seguir constituido, y produciéndose una fragmentación tanto del voto como e la corporación aparecen tres nuevos partidos con representación. No obstante, la mayoría absoluta del partido popular asegura el gobierno y la estabilidad del mismo, pese a lo diverso y peculiar de la composición política.

19.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que si bien no se producen mociones de censura con anterioridad, se registra un episodio de crisis de gobierno en la legislatura inmediatamente anterior, muestra de la inestabilidad política de la corporación y directamente relacionado con la producción de la moción de censura que se presentará en la legislatura siguiente coincidiendo con el periodo objeto de análisis.

Así pues, en la legislatura 1999-2003, en concreto en fecha 17 de diciembre de 2002 se produce la expulsión del alcalde electo tanto del grupo municipal socialista como del Partido Socialista debido a una denuncia relacionada con corrupción política, que será argumentada también en el debate de la moción de censura interpuesta. A resultas de dicha expulsión, el gobierno del ayuntamiento queda en manos de una gestora municipal en la fecha señalada.

Con posterioridad en los comicios siguientes, el alcalde expulsado del Partido Socialista, constituye un partido independiente, Compromiso Social por Humanes, con el que concurre a las elecciones siguientes, correspondientes al periodo estudiado, logrando ser la fuerza política más votada, pero no accediendo a la alcaldía en la sesión de investidura al concretarse un pacto de gobierno inusual o atípico entre el Partido Popular y el Partido Socialista, accediendo a la alcaldía el cabeza de lista del Partido Popular, que posteriormente será objeto de la moción de censura, en una sesión con graves alteraciones e incluso en la que tuvieron que intervenir las fuerzas antidisturbios.

19.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, en concreto en la legislatura 1995-1999 por

cuanto los resultados electorales habían dado lugar a una composición de la corporación muy fragmentada y con la presencia de más de una formación de corte independiente, por ello el gobierno se había constituido mediante pactos entre más de dos formaciones políticas.

Sin embargo en la legislatura siguiente, los resultados muestran que se produce una mayoría absoluta del Partido Socialista, que había logrado además absorber a gran parte de las fuerzas políticas independientes del periodo anterior, por lo que el gobierno municipal se constituye sin necesidad de pactos.

En la legislatura en la que la moción de censura se produce, los resultados electorales hacen que el Partido Compromiso Social por Humanes, partido fundado a raíz de la expulsión del alcalde anterior del Partido Socialista, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar a un pacto de gobierno entre los dos partidos en minoría, sumando entre los dos un número de nueve concejales, que lleva a la obtención de la alcaldía al Partido Popular, mediante un pacto inusual o atípico con fuertes tintes personalistas tendentes a evitar que el ex alcalde expulsado y en esta legislatura cabeza de lista de la formación más votada accediera a la alcaldía.

Pese al pacto constituido, uno de los concejales del Partido Socialista, es captado para prestar apoyo al partido independiente y poder así presentar la moción de censura, pues bastaba, como en otros supuestos analizados, el simple movimiento de un concejal para cambiar el juego de fuerzas de la corporación y cambiar el signo del gobierno. No hay pues ruptura del pacto, sino en este caso más bien transfuguismo, como posteriormente se analizará en los apartados correspondientes.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que no se produce una ruptura del pacto en sí, por cuanto no son todos los concejales que integran el grupo municipal socialista los que cambian su apoyo, por lo que cabría pensar en un nuevo pacto de gobierno pero hacia el otro sentido, sino solamente uno de los concejales, por cuanto, efectivamente

hay una situación de ingobernabilidad que se orienta no ya tanto a una ruptura del pacto en sentido estricto.

19.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 8 concejales el Partido independiente Compromiso Social por Humanes, 5 concejales el Partido Popular y 4 concejales el Partido Socialista Obrero Español, accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre los dos partidos minoritarios, el cabeza de la lista del Partido Popular, sumando entre los dos partidos el número de nueve concejales, que representa número superior a la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos del Partido Popular se mantiene hasta la fecha de 4 agosto de 2004, apenas transcurrido un año de legislatura, momento en el uno de los concejales del Partido Socialista se desvincula de la posición de dicho partido para apoyar al Partido Independiente Compromiso Social por Humanes, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada, y recuperando de este modo la alcaldía que había ostentado en las legislaturas anteriores, aunque a través de precisamente del Partido socialista del que fue expulsado en la legislatura anterior.

Destaca pues, el hecho de que es precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante el movimiento de un solo concejal, planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

19.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Se comprueba efectivamente a results de los datos analizados la existencia de un partido independiente, Compromiso social por Humanes, con ocho concejales, el que recibe el apoyo de un concejal del Partido Socialista, y que juega un papel esencial en la

moción de censura al propiciar la misma mediante la consecución del apoyo de un concejal del Partido Socialista.

Esto es esencialmente importante por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

19.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la existencia de transfuguismo dentro del Partido Socialista que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto uno de sus miembros deja de apoyar dicha coalición para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que no se trata de una ruptura de pacto en su totalidad por cambio de apoyos de un grupo municipal a otro grupo municipal, sino de un supuesto de disidencia o abandono de uno de los concejales que integran el Partido Socialista, y que es expulsado del mismo, para apoyar al partido de la oposición, concurriendo por tanto un supuesto claro de transfuguismo político.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en ese concejal que abandona el grupo al que inicialmente fue adscrito al inicio del mandato. Si bien cabe señalar, que si hubiera sido posible, si se hubiera producido no ya un supuesto de transfuguismo sino una ruptura del pacto en si, que es muy diferente, por decidir la totalidad del grupo cambiar su apoyo al principal partido de la oposición, es decir al Partido Compromiso Social por Humanes, pudiendo ser posible en este caso la expulsión en bloque al tratarse de un partido nacional cuyos concejales actúan en bloque, a diferencia de lo que podría suceder si se tratara de un partido de ámbito independiente, en el que podría resultar

más difícil la expulsión. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta habla de expulsión del Partido Socialista del concejal disidente, cuestión que puede acreditarse de los datos analizados, habiéndose accedido al escrito presentado en el registro municipal comunicando la expulsión efectiva, si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejal no adscrito su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

19.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, como se viene reiterando en todos los casos, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cuál es la auténtica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado, como se viene reiterando en el análisis de todos los casos planteados, la causa de la moción de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la auténtica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, incluso se llegan a leer largos escritos discursivos

preparados y que intervienen además todos los portavoces de los grupos políticos. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción.

Se da lectura al escrito presentado en fecha 23 de julio de 2004 por el que se propone la moción de censura, en el más de la mitad del mismo se dedica a justificar la legalidad y cumplimiento de los requisitos formales de la moción de censura, señalando expresamente que los firmantes constituyen la mayoría absoluta de los miembros de la corporación, que firman el escrito ante el secretario del ayuntamiento a efectos de que no quede duda de la identidad de los firmantes, que se designa al candidato y que el mismo acepta y se insiste finalmente en la convocatoria automática del pleno para el debate de la moción.

Escasas líneas se dedican a los motivos reales de interposición de la moción, aludiendo genéricamente al desgobierno, el abandono y falta de interés y a la paralización del municipio, e insistiendo en el avance que el municipio debe experimentar al igual que el resto de los municipios de la zona.

Seguidamente, comienza el turno de palabra el candidato propuesto a la alcaldía en el escrito de la moción de censura, el cual en primer lugar alude a su condición de grupo mayoritario, y a los resultados de los comicios electorales que conformaron a su partido como el más votado, pese a lo cual debido al pacto de gobierno, que considera amoral, ilegítimo, inusual, e irrespetuoso con la voluntad popular expresada en las urnas, motivado por la actuación de lo que denomina partidos grandes, y motivado además por intereses personales, en concreto respondiendo a *"una guerra personal contra su persona"*.

De todo ello se deduce el recurso a una suerte de legitimidad para en cierto modo recuperar la alcaldía que le fue arrebatada por el pacto de gobierno en la sesión de investidura, en un acto de revancha contra los partidos que el denomina como grandes.

Insiste seguidamente en su condición de fuerza mayoritaria y a los intentos y negociaciones con el grupo municipal socialista para la formación de un nuevo gobierno. Con ello se pone de manifiesto que no hay un cambio en el equilibrio de fuerzas, sino que como se ha visto en otros casos, hay un cambio provocado intencionada y reiteradamente además por varios cauces, en este caso primero a nivel de grupo, y al resultar infructuoso al nivel de los componentes de grupo, todo en aras de recuperar la posición de gobierno que se considera arrebatada.

Se hace igualmente alusión a lo que se denomina abandono de servicios públicos y de la gestión, sin enumerar ni motivar casos concretos, aludiendo también a la falta de atención a la ciudadanía y a los conflictos con los trabajadores municipales. Todo ello es revelador de la búsqueda de apoyos, sin más para fundamentar su decisión.

Y finalmente se insiste en la falta de intereses personales, y en la realización del interés municipal. Lo cual se contradice claramente con lo expresado al inicio del discurso.

Seguidamente, continúa el turno de palabra con el alcalde contra el que se interpone la moción de censura, que del mismo modo procede a leer escrito en el que cual insiste en que la moción de censura constituye un acto de vulneración de las normas más elementales de la democracia por basarse en la actuación de un tráfuga, para continuar exponiendo las dificultades heredadas de la gestión anterior, y los logros obtenidos en apenas un año a pesar de las mismas, justificando de este modo su correcta gestión, y desmontando el argumento esgrimido como causa de la moción.

Señala que los intereses que representan realmente la auténtica causa de la moción de censura son oscuros, espurios, basados en intereses personales y urbanísticos. De este modo se pone de manifiesto que existe una causa aparente de la moción y una causa subyacente, que no tiene nada que ver con el interés general municipal y si con intereses personales y relacionados con el urbanismo, aludiendo en un punto posterior a la elaboración del plan general de ordenación urbana del municipio y el interés que el mismo pudiera representar.

Así, en consonancia con lo anteriormente argumentado cuestiona a cambio de que se produce el apoyo del concejal tráfuga a la moción de censura, conectándolo con intereses urbanísticos, lo cual presenta cierta coherencia si se tiene en cuenta que en el gobierno constituido tras la moción de censura a dicho concejal se le asigna la concejalía de urbanismo.

Cabe destacar igualmente la enumeración de una serie de causas penales que concurren en el candidato propuesto a la alcaldía, lo que señala en cierto modo la existencia de corrupción.

A continuación interviene la portavoz del Partido Popular, de cuyo discurso cabe destacar la mención a la recuperación del gobierno, lo cual conecta con el acto de revancha política que se ponía de manifiesto en el discurso del candidato propuesto para la alcaldía; y así como mención igualmente a intereses personales y partidistas.

El debate finaliza con la intervención de la portavoz del Partido Socialista, de cuyo discurso cabe destacar la alusión a las verdaderas razones de interposición de la moción de censura, y a la tergiversación de la propia función de la moción de censura con la moción propuesta, como *"figura que recoge nuestra legislación, y que es un instrumento para cambiar la alcalde y por ende a un equipo de gobierno, para asegurar la gobernabilidad de un municipio y por el bien colectivo de la población"*. Llama pues la atención la noción teórica de la moción de censura que llega a exponerse dentro de un discurso político, y además teniendo en cuenta que propiamente se hace alusión a la acepción de la misma orientada a l cambio o sustitución del alcalde en situaciones de ingobernabilidad y no a la función de control que la misma puede representar.

Señala seguidamente que se produce dicha tergiversación del auténtico sentido de la moción de censura debido a que la misma obedece a intereses personales, urbanísticos y económicos, basados en el poder económico y político. De este modo, se pone de manifiesto la efectiva existencia nuevamente de una causa aparente y una causa real, y se apunta hacia la corrupción y al urbanismo.

Cabe destacar igualmente del discurso el ataque al transfuguismo del concejal que hace posible la moción de censura conectándolo con otros supuestos producidos en el ámbito de la Comunidad de Madrid, con claro rechazo al mismo y considerándolo como el detonante de la moción.

Finaliza igualmente con alusiones, nuevamente a causas penales del alcalde propuesto, lo que apunta igualmente y del mismo modo a supuestos de ilegalidad y corrupción.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

19.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación del candidato

propuesto para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día hábil posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

19.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde votado en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido independiente en la siguiente legislatura, no produciéndose ni pacto entre las dos fuerzas políticas que pactaron en el periodo anterior, y curiosamente produciéndose un pacto a mitad de la legislatura con el Partido Popular despojado de la alcaldía, no produciéndose pese a poder darse la coyuntura para ello ninguna moción de censura en el periodo. Ello podría deberse al fracaso del pacto, que supuso un esfuerzo y una actuación inusual por parte de los partidos nacionales en la legislatura anterior, que probablemente por directrices de partido no se considerara volver a repetir.

En las elecciones de 2011, obtiene el Partido Popular la mayoría absoluta, ostentando la alcaldía el alcalde en su día censurado, y no presentándose el partido político independiente, pese a seguir constituido, a dicho proceso electoral.

19.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Humanes de Madrid

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas, debiendo destacarse además que se trata de una ingobernabilidad provocada en este caso, es más ingobernabilidad existente desde el principio por no aceptación del pacto inicial de legislatura.

Resulta peculiar que no es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura, sin embargo ésta se produce efectivamente en esta legislatura y sólo en esta.

Existe transfuguismo político, pero sin que represente ruptura del pacto antitransfuguismo, por cuanto se trata de un concejal que rompe la disciplina de partido, Partido Socialista en este caso, para apoyar a un partido independiente, y que, en clara coherencia con el pacto antitransfuguismo es expulsado del grupo municipal y del partido.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPÍTULO 20

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE VALDEMORILLO

- 20.1 Características generales del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo. Especial referencia a la causa de la moción
- 20.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo
- 20.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Valdemorillo

La moción de censura en el Ayuntamiento de Valdemorillo es la séptima que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid, superando el ecuador de las mismas. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 30 de agosto de 2004 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 11 de septiembre de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce transcurrido poco más de un año la legislatura y quedando algo menos de tres años para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede considerarse

muy amplio, teniendo por tanto la moción de censura sentido desde el punto de vista de la gestión y del gobierno municipal.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

20.1. Características generales del Ayuntamiento de Valdemorillo

Valdemorillo es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al oeste de la capital, estando incluido parcialmente su término municipal dentro del Parque regional del curso medio del Río Guadarrama, y situado aproximadamente a unos 42 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la explotación cinegética y las actividades desarrolladas en torno a la misma, una pequeña industria basada en sus fábricas de cerámica y la explotación de granito, así como sus minas de caolín. En los últimos años del siglo XX la construcción constituyó otra forma de desarrollo socioeconómico, al igual que en los restantes pueblos de la sierra de Guadarrama, junto con una prometedora industria basada en el turismo rural, que se ha visto incrementado y dinamizado haciendo que esta población pudiera incrementarse en dimensión e interés político y económico.

Cuenta en la actualidad con una población de 12.058 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 3.696 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un ascenso, situándose en 4.722 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 7.111 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 9.824 habitantes y finalmente en mayo de 2011 de 11.210 habitantes,³⁸⁷ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 5.000 habitantes en el tamaño de la corporación en 2003, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General

³⁸⁷ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

pasará de 11 concejales a 13 concejales. E igualmente sucede en 2011 que al superar los 10.000 habitantes pasa de 13 concejales 17 concejales, experimentando así un salto cuantitativo importante en el tamaño de la corporación.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial e industrial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada.

20.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Valdemorillo

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación presenta una composición de 11 concejales desde el año 1995 hasta el año 2003, en que por superar el tramo poblacional de 5.000 habitantes se sitúa en 13 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación. Igualmente, como se ha señalado, vuelve a experimentar un incremento notable de su tamaño en 2011 al superar los 10.000 habitantes pasando su composición de 13 concejales a 17 concejales.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 13 concejales.

20.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Valdemorillo

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que los resultados electorales se presentan fuertemente fragmentados, sin que ningún partido tuviera una clara ventaja y con la necesidad de construir pactos de gobierno con incluso más de dos formaciones políticas, lo cual se ve en cierto modo agravado por la presencia de agrupaciones y partidos independiente, también más de uno, que introducen un factor diferencial en la composición de la corporación, ello también en el correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Popular 5 concejales; Candidatura Independiente Eficacia en Valdemorillo 2 concejales; Urbanizaciones de Valdemorillo 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Agrupación Renovadora 1 concejal.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Agrupación Renovadora 4 concejales; Partido Popular 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Coalición Independiente democrática 1 concejal; Federación de Urbanizaciones de Valdemorillo 1 concejal.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Progresistas de Valdemorillo 2 concejales; Agrupación Nuevo Valdemorillo 2 concejales.

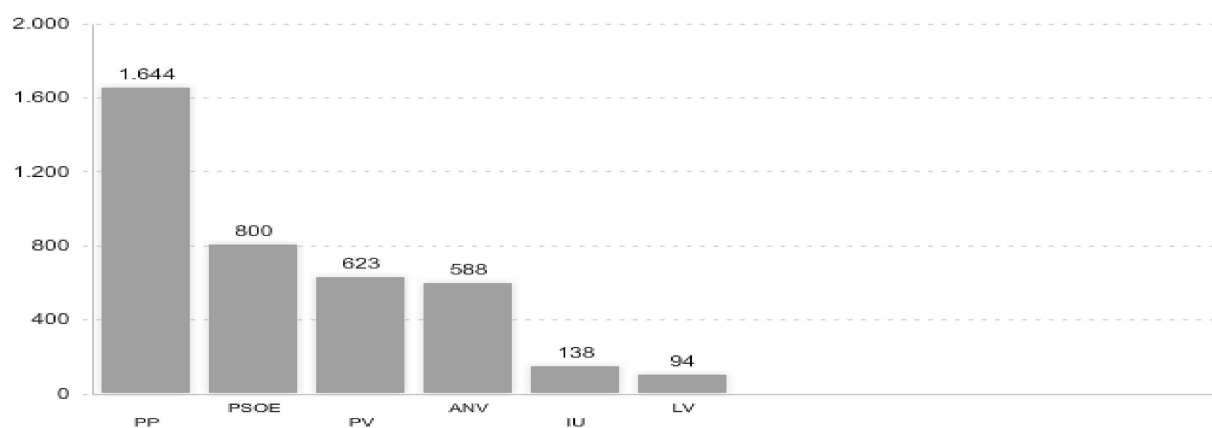
Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 8 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Progresistas de Valdemorillo 2 concejales; Partido Independiente de Valdemorillo 1 concejal.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 8 concejales; Progresistas de Valdemorillo 3 concejales; Partido Independiente de Valdemorillo 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 2 concejales; Izquierda Unida- Los Verdes 1 concejal.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Valdemorillo	
Población: 7.111 Número de mesas: 8 Censo electoral sin CERA: 5.553 Votantes a las 14:00 h : 2.091 (37,66%) Votantes a las 18:00 h : 3.061 (55,12%)	Total censo electoral: 5.553 Total votantes: 4.051 (72,95 %) Abstención: 1.502 (27,05 %) Votos válidos: 4.005 (98,86 %) Votos nulos: 46 (1,14 %) Papeletas a candidaturas: 3.887 (97,05 %) Votos en blanco: 118 (2,95 %)



Cuadro nº. 30
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

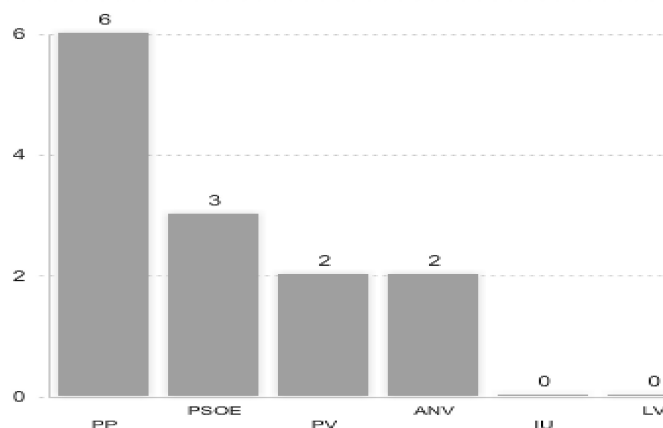
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Valdemorillo

Población: 7.111
Número de mesas: 8

Censo electoral sin CERA: 5.553
Votantes a las 14:00 h : 2.091 (37,66%)
Votantes a las 18:00 h : 3.061 (55,12%)

Total censo electoral: 5.553
Total votantes: 4.051 (72,95 %)
Abstención: 1.502 (27,05 %)

Votos válidos: 4.005 (98,86 %)
Votos nulos: 46 (1,14 %)
Papeletas a candidaturas: 3.887 (97,05 %)
Votos en blanco: 118 (2,95 %)



Cuadro nº. 31

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto, como se ha dicho, la fragmentación en la composición de la corporación, que se mantiene un voto muy variable, con gran volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy divergentes en los periodos objeto de comparación. En prácticamente todos los periodos, a excepción de los dos últimos, es decir los de los comicios de 2007 y 2011 se necesitan pactos que incluso requieren de la participación de tres formaciones políticas para su viabilidad, lo que genera fuertes tensiones, debilidades del pacto e inestabilidad. En prácticamente todos los periodos, a excepción de los mencionados, inclusive el periodo estudiado, existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello se plantea alguna moción de censura más en otros periodos. Así, en el periodo estudiado, como posteriormente se verá, basta el movimiento de un concejal para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, a mediados de la legislatura.

20.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Valdemorillo

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que se producen mociones de censura con anterioridad, como resultas de una composición de la corporación muy fragmentada con necesidad de pactos de gobierno múltiples para su viabilidad y con gran volatilidad electoral.

Así, se registra una moción de censura en una legislatura muy temprana, la legislatura 1983-1987, en la que la alcaldía pasa de una coalición constituida por Unión Centrista y Partido de Centro Democrático y Social a una coalición tripartita de gobierno entre Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Unión Liberal; poniendo de manifiesto así las tendencias mencionadas de fragmentación, volatilidad y necesidad de pactos múltiples.

Igualmente, se registra otra moción de censura en un periodo anterior, en concreto en la legislatura 1995- 1999, más cercana al periodo estudiado, con los mismos componentes analíticos; moción esta por la cual la alcaldía pasa de manos de Partido Popular, a una coalición multipartita integrada por partidos independientes.

20.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Valdemorillo

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales no habían dado la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación a una formación política, siendo necesarios otros apoyos y constitución de pactos con diversas formaciones, muchas de ellas de corte independiente, con inclusión del periodo estudiado del periodo estudiado, y a excepción de las dos últimas legislaturas analizadas, las de los comicios de 2007 y 2011.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar a un pacto de gobierno entre los tres partidos en minoría, sumando entre los tres un número de siete concejales, que lleva a la obtención de la alcaldía al Partido Socialista Obrero Español, y ostentando en dicho gobierno los concejales del partido independiente, que se configuraba como llave para el gobierno, funciones o responsabilidades de gobierno.

Este pacto de gobierno se rompe por el abandono o disidencia de uno de los concejales de uno de los partidos independiente, que deja de apoyar al gobierno y por tanto posibilita en su apoyo al Partido Popular la consecución de seis concejales, sumado su voto a los seis que ya tenía el Partido Popular, que suponían la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, suficientes, con la legislación vigente en el periodo estudiado, para proponer y prosperar la moción de censura.

Ello pone de manifiesto, nuevamente que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que no se produce una ruptura del pacto en sí, por cuanto no son los dos concejales que integran el grupo municipal independiente, Agrupación Nuevo Valdemorillo, los que cambian su apoyo, por lo que cabría pensar en un nuevo pacto de gobierno pero hacia el otro sentido, sino solamente uno de los concejales, por cuanto, efectivamente hay una situación de ingobernabilidad que se orienta no ya tanto a una ruptura del pacto en sentido estricto.

20.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 6 concejales el Partido Popular, 3 concejales el Partido Socialista Obrero Español y 2 concejales el partido Progresistas de Valdemorillo y 2 concejales la Agrupación Nuevo Valdemorillo, accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre los dos partidos minoritarios, el cabeza de la lista

del Partido Socialista Obrero Español, sumando entre los dos partidos el número de siete concejales, que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de septiembre de 2004, apenas transcurrido un año la legislatura, momento en el uno de los concejales del partido independiente se desvincula de la posición de dicho partido para apoyar al Partido Popular, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada.

Destaca pues, el hecho de que siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los tres partidos minoritarios, y bastando simplemente el movimiento de un concejal para cambiar el signo del gobierno, se plantea efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

20.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Valdemorillo

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de varios partidos independientes, Progresistas de Valdemorillo con dos concejales, y Agrupación Nuevo Valdemorillo con 2 concejales también que resultan claves para dar la mayoría absoluta a los dos partidos mayoritarios, y que juega un papel esencial en la moción de censura al apoyar uno de sus miembros al partido principal de la oposición, el Partido Popular.

Esto es esencialmente importante, como se viene reiterando por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

20.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Valdemorillo

Efectivamente, como en casos anteriores, de los datos estudiados se comprueba la existencia de transfuguismo dentro del partido independiente que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto uno de sus miembros deja de apoyar dicha coalición para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que no se trata de una ruptura de pacto en su totalidad por cambio de apoyos de un grupo municipal a otro grupo municipal, sino de un supuesto de disidencia o abandono de uno de los concejales que integran el grupo independiente, para apoyar al partido de la oposición, concurriendo por tanto un supuesto claro de transfuguismo político.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en ese concejal que abandona el grupo al que inicialmente fue adscrito al inicio del mandato. Si bien cabe señalar, que si hubiera sido posible, si se hubiera producido no ya un supuesto de transfuguismo sino una ruptura del pacto en sí, que es muy diferente, por decidir la totalidad del grupo cambiar su apoyo al principal partido de la oposición, es decir al Partido Popular, siendo muy difícil en este caso la expulsión al tratarse de un partido independiente cuyos concejales actúan en bloque, a diferencia de lo que podría suceder si se tratara de un partido de ámbito nacional, en el que en caso de disidencia podrían ser todos expulsados. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta habla de expulsión del partido independiente del concejal disidente, cuestión que no puede acreditarse de los datos analizados, si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejal no adscrito su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

20.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de los grupos políticos e incluso el concejal que retira el apoyo del grupo independiente, y además se altera el orden de las intervenciones, en tanto que no interviene primero el candidato a alcalde, sino que lo hacen los portavoces por orden de menor a mayor representación en la cámara. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción.

En primer lugar se da lectura al escrito de interposición de la moción, que menciona como causas de la misma la falta de directrices, mandato y decisión del alcalde en ejercicio del cargo, haciéndose necesario su cese en defensa del estado de bienestar y estabilidad municipal, invocando la regulación de la moción de censura por el artículo 197.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen electoral General.

Así pues del escrito cabe deducir una argumentación como causa de la moción que se presenta como vacía e inconcreta, no invocando aspectos relacionados con la gestión municipal, ni razonando los argumentos expuestos antes mencionados. Así pues la exposición se realiza como si de un mero trámite se tratara, lo cual se completa con la

menCIÓN de la legislación aplicable, que no se presenta más que como la justificación de dicho trámite. Por tanto, del escrito de la moción no puede más que concluirse el carácter vacío y falto de contenido de los argumentos expuestos, en cumplimiento simplemente de un mero trámite formal.

Comienza el turno de palabra el portavoz del independiente perteneciente a Progresistas de Valdemorillo aludiendo a la verdad, que siempre acaba triunfando, para continuar hablando de la imposición del poder económico a la política y al poder popular, concretando ese poder en el urbanismo, como eje de la política real.

De todo este primer aspecto, cabe deducir la existencia de una auténtica causa subyacente y verdadera que se encuentra en la base de la moción presentada, y que ésta está relacionada con el urbanismo y el poder económico que el mismo representa, como eje central no ya sólo de la moción, sino del funcionamiento del municipio, en clara alusión a un poder que va más allá de la mera regulación y de la gestión.

Seguidamente, habla directamente de que la moción se produce por la traición de un tráfuga que actúa por sus propios intereses urbanísticos, destacando su condición de tráfuga por marcharse en solitario y no haber pactos entre partidos. Se cuestiona del mismo modo la razón del cambio, conectándolo nuevamente con el poder económico y el urbanismo con tintes personalistas.

Del mismo modo finaliza su intervención criticando al alcalde en el gobierno, achacándole el hecho de haberse dejado quitar la alcaldía, y cuestionando dicha actitud como si "*les diera igual todo*". Con ello parece hacerse alusión al hecho de una participación tácita o pasiva en la trama e intereses de la moción.

Continúa el turno de intervenciones el alcalde objeto de la moción de censura, en clara contravención del turno de intervenciones legalmente establecido, aludiendo al transfuguismo como traición y a la causa real del mismo, la cual se focaliza nuevamente en el urbanismo, las diferencias de criterio sobre el mismo y el plan general de ordenación urbana.

Seguidamente interviene la alcaldesa candidata a la alcaldía propuesta en la moción de censura presentada haciendo alusión a que no se ha pagado ningún tipo de precio, y que los pactos por el Partido Popular se realizan con transparencia, honestidad y dignidad. De lo que cabe deducir la posibilidad de contraprestaciones por el apoyo, en tanto que ninguno de los grupos había hablado de "*pago de precio*" en sentido estricto, y sin

embargo dicho argumento se utiliza como "*excusatio non petita*", complementándolo seguidamente con fundamentos de honestidad, transparencia y dignidad. Por otra parte cabe comentar la alusión no al grupo municipal sino al partido, lo que pudiera llevar a interpretar que el partido pudiera estar detrás de las directrices para el pacto y por ende la moción de censura.

Seguidamente continúa justificando el pacto y la no aplicación del mismo del pacto antitransfuguismo firmado por los dos partidos principales, al considerar que no debe aplicarse a los partidos independientes. Lo cual no sería correcto desde el espíritu del pacto, y por otra parte si sería aplicable por cuanto la intervención de un partido en el transfuguismo puede considerarse tanto desde el punto de vista activo como pasivo.

Finalmente termina enumerando un elenco grande de disfuncionalidades en la gestión y destacando la debilidad del partido del alcalde, el Partido Socialista al haberse producido la dimisión de un concejal en el seno del mismo. Nuevamente se habla de partidos y no de grupos municipales, en lo que se presenta como un intento de justificación de la propia moción.

Finaliza el turno de intervenciones el concejal disidente, que interviene como portavoz del grupo municipal Agrupación Nuevo Valdemorillo, pese a la disidencia del mismo, lo que pone de manifiesto que no se produce su expulsión y que no pasa a la condición de concejal no adscrito.

En su intervención comienza aludiendo a las acusaciones que había recibido, en clara referencia al dinero, a las joyas y a la tenencia de una empresa inmobiliaria, lo que pone de manifiesto el planeamiento de una serie de cuestiones en torno relacionadas con el interés y el poder económico. Continúa argumentando sobre la debilidad y las disfuncionalidades del gobierno tripartito en virtud del pacto inicial de legislatura, y justificando el abandono del mismo, para continuar seguidamente justificando su pacto con el Partido Popular basado en la coincidencia y afinidad de ideas, partido al que había pertenecido inicialmente. De ello puede extraerse el cambio de opiniones y apoyos indiscriminados en función de determinadas condiciones, que como se ha señalado con anterioridad dejan entreverse como auténtica causa de la moción planteada.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía la candidata propuesta.

20.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación sin que se respete el orden de turnos legalmente establecido, como ya se ha señalado, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

20.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Valdemorillo

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato la alcaldesa votada en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido popular tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, en ambos casos por mayoría absoluta, ostentando la alcaldía la misma alcaldesa, continuando la presencia de los partidos y las coaliciones independientes, que continúan siendo una tónica general, y determinando la fragmentación del voto, consiguiéndose una estabilidad en función de la mayoría absoluta lograda por el Partido Popular.

20.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Valdemorillo

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas, siendo además ésta, como en otros casos una inestabilidad provocada.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura, junto con la de 1995 en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

Existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, en este caso por el Partido Popular, que accede a la alcaldía.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

No se pone pues, de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPÍTULO 21

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE CADALSO DE LOS VIDRIOS

- 21.1 Características generales del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios. Especial referencia a la causa de la moción
- 21.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios
- 21.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

La moción de censura en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios es la octava que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 20 de septiembre de 2004 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 1 de octubre de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce transcurrido poco más de un año la legislatura y quedando algo menos de tres años para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede considerarse

muy amplio, teniendo por tanto la moción de censura sentido desde el punto de vista de la gestión y del gobierno municipal.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

21.1. Características generales del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Cadalso de los Vidrios es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al suroeste de la capital, en el límite con las provincias de Toledo y Ávila, a aproximadamente unos 80 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la industria del vidrio que da nombre al municipio, cuyas fábricas estuvieron activas hasta los comienzos del siglo XX en que se cerraron definitivamente, actualmente conserva una industria vitivinícola y la explotación de canteras de granito, habiendo dado la cercanía a Madrid vitalidad al municipio con un pequeño desarrollo residencial.

Cuenta en la actualidad con una población de 2.760 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un leve avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 2.154 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un pequeñísimo ascenso, situándose en 2.249 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse muy levemente hasta los 2.329 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 2.741 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 2.944 habitantes,³⁸⁸ manteniéndose por tanto durante todo el periodo el tamaño de la corporación.

³⁸⁸ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

21.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 11 concejales desde el año 1995 hasta el años 2011, sin alteraciones en el mismo.

Se sitúa por tanto en un tamaño medio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 11 concejales.

21.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Socialista siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Socialista Obrero Español 6 concejales Partido Popular 4 concejales; Izquierda Unida 1 concejal.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Socialista Obrero Español 7 concejales; Partido Popular 4 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 5 concejales; Agrupación Cadalseña Independiente 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Socialista Obrero Español 7 concejales; Partido Popular concejales 4 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 7 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Izquierda Unida- Los Verdes 0 concejales.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

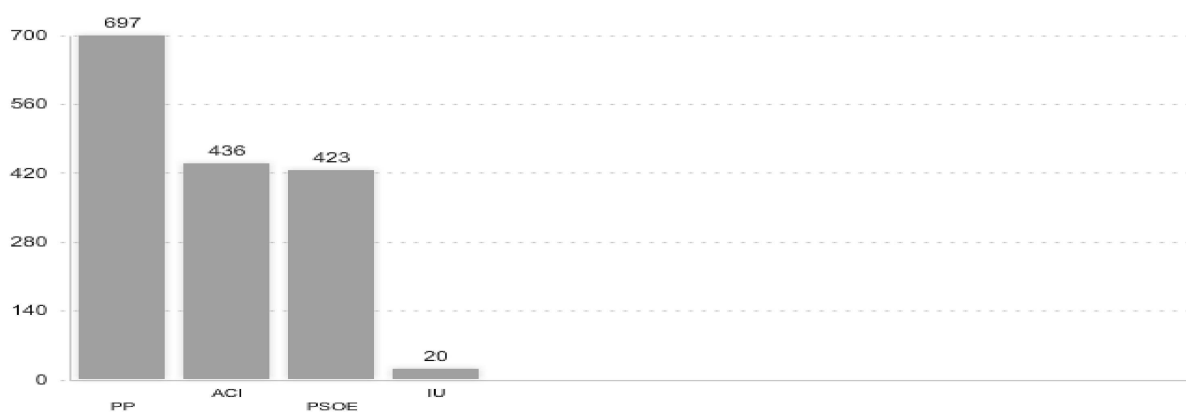
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Cadalso de los Vidrios

Población: 2.329
Número de mesas: 3

Censo electoral sin CERA: 1.859
Votantes a las 14:00 h : 796 (42,82%)
Votantes a las 18:00 h : 1.287 (69,23%)

Total censo electoral: 1.859
Total votantes: 1.602 (86,18 %)
Abstención: 257 (13,82 %)

Votos válidos: 1.586 (99 %)
Votos nulos: 16 (1 %)
Papeletas a candidaturas: 1.576 (99,37 %)
Votos en blanco: 10 (0,63 %)



Cuadro nº. 32
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

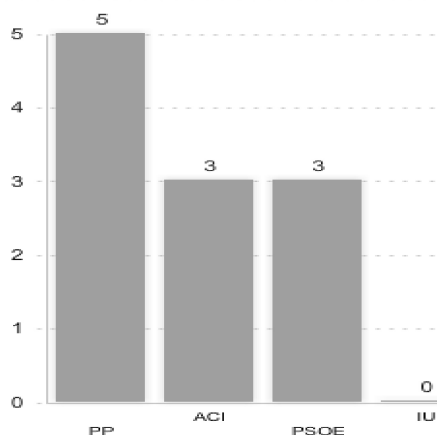
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Cadalso de los Vidrios

Población: 2.329
Número de mesas: 3

Censo electoral sin CERA: 1.859
Votantes a las 14:00 h : 796 (42,82%)
Votantes a las 18:00 h : 1.287 (69,23%)

Total censo electoral: 1.859
Total votantes: 1.602 (86,18 %)
Abstención: 257 (13,82 %)

Votos válidos: 1.586 (99 %)
Votos nulos: 16 (1 %)
Papeletas a candidaturas: 1.576 (99,37 %)
Votos en blanco: 10 (0,63 %)



Cuadro nº. 33

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos obtiene la alcaldía el Partido Socialista, aunque a veces con un escaso margen de apenas un concejal, a excepción de la legislatura 2011-2015 en el que obtiene una mayoría absoluta indiscutible. Pero en todos los periodos, a excepción del periodo estudiado no existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello no se plantean mociones de censura en los mismos. Sin embargo en el periodo estudiado, como posteriormente se verá, al haberse constituido gobierno minoritario, aunque resultara necesario el movimiento de la totalidad de los concejales del resto de los grupos municipales, se produce efectivamente la presentación de la moción de censura, ante la ruptura de un pacto peculiar de gobierno como luego se dirá.

21.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura con anterioridad, presentándose como se ha dicho unos resultados muy homogéneos en todas las legislaturas y con escasa volatilidad electoral, que como se ha dicho dieron la alcaldía al Partido Socialista; es más, como se deduce del análisis del acta de la moción, también en la legislatura anterior a 1995 ostentó la alcaldía el Partido Socialista.

21.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Como se ha señalado con anterioridad, no se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía al Partido Socialista por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sin necesidad de otros apoyos, a excepción del periodo estudiado.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar al acceso a la alcaldía a la cabeza de lista del Partido Popular, como partido más votado, pero gracias a la abstención del partido independiente, en una especie de pacto tácito de gobierno, en tanto que sus miembros ostentan concejalías en el nuevo gobierno constituido, y especialmente la concejalía de urbanismo. Sin embargo, transcurrido apenas un año de la legislatura, se produce una ruptura de ese pacto tácito, por las razones que se analizarán seguidamente, lo que motiva la unión de los dos partidos en minoría, la Agrupación Cadalseña Independiente y el Partido Socialista Obrero Español, que suman entre los dos seis concejales, cantidad que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, para promover y presentar una moción de censura, que se lleva finalmente a término y a través de la cual accede a la alcaldía el cabeza de lista del partido independiente.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que o se produce una ruptura del pacto en sí, pero de un pacto tácito, por lo se plantea un nuevo pacto de gobierno pero hacia el otro sentido, al ser la totalidad de los concejales de la agrupación independiente los que constituyen el nuevo pacto, por cuanto, efectivamente hay una situación de ingobernabilidad que se orienta a una ruptura del pacto tácito.

21.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 5 concejales el Partido Popular, 3 concejales la Agrupación Cadalseña Independiente y 3 concejales el Partido Socialista Obrero Español , accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la abstención de la agrupación independiente, la candidata cabeza de la lista del Partido Popular, gobernando en minoría con 5 concejales, pero con el apoyo de los independientes, que ostentan concejalías y funciones de gobierno.

La alcaldía en manos del Partido Popular se mantiene hasta la fecha de octubre de 2004, bastante avanzada la legislatura, momento los concejales del partido independiente llevan a cabo una ruptura del pacto tácito de gobierno, motivado por el detonante de la destitución de uno de sus concejales de la concejalía de urbanismo, para apoyar unirse al Partido Socialista, que les apoya en la moción de censura planteada, accediendo tras la misma al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada.

Destaca pues, el hecho de que la alcaldía había estado siempre en manos del Partido Socialista, que había obtenido en todos los procesos electorales anteriores la mayoría absoluta, siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los dos partidos minoritarios,

planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

21.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de un partido independiente, Agrupación Cadalseña Independiente, con tres concejales, que resulta clave para dar la mayoría absoluta a los dos partidos mayoritarios, y que juega un papel esencial en la moción de censura, pero no por apoyar, sino precisamente por ser apoyada por el Partido socialista en el planteamiento de la moción. Tal es el hecho, que llega a reflejarse en la propia acta de la moción que se debate la moción de censura propuesta y presentada por el concejal referido.

Esto es especialmente importante, como puede deducirse de la historia de la moción expuesta, así como del análisis realizado del papel del partido independiente, por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

21.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la inexistencia de transfuguismo dentro del partido independiente que había constituido esa especie de pacto tácito de gobierno, por cuanto son ellos los que plantean la moción de censura con el apoyo del Partido Socialista. No se produce pues una disidencia o abandono individual, sino un nuevo pacto, con retirada del apoyo al gobierno del partido Popular por parte de la agrupación independiente, llevándoles a plantear la moción de censura a ellos mismos.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que se trata de una ruptura de pacto en su totalidad por cambio de apoyos entre grupos municipales.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 hubiera podido ser propuesta, por cuanto no hubiera necesitado de una mayoría incrementada, al haberse producido no ya un supuesto de transfuguismo sino la retirada de un apoyo y la constitución de un nuevo pacto. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

21.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, como se viene reiterando, especialmente respecto de la causa de la moción de censura, el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de

los grupos políticos, incluso algunos de ellos en su doble condición de alcaldesa censurada y portavoz del grupo municipal popular, y de candidato a la alcaldía y portavoz de la agrupación independiente, en turnos de palabra largos y dilatados. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción.

En primer lugar se da lectura al escrito por el cual se propone la moción de censura, el cual hace mención al artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que establece la moción de censura como medio de destitución del alcalde, en una clara alusión a la vertiente de la moción de censura como un cambio de alcalde, más allá incluso de la salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida.

Continúa el escrito hablando de los motivos de la moción aludiendo a parálisis institucional, falta de dirección política y carencia de un proyecto claro, con descuido de los servicios municipales básicos, como la limpieza viaria y las instalaciones municipales.

Se hace igualmente referencia, y esto apunta más a un auténtico motivo de la moción, a la descalificación y menosprecio de los miembros de la corporación que constituyen la oposición y de sus funciones políticas, incumpliendo acuerdos municipales, no proporcionando información solicitada y no concediéndoles medios para su función, creando crispación política y hostilidad. Efectivamente, esto está en consonancia con las cuestiones que luego saldrán a colación durante los discursos formulados por los distintos intervinientes, que apuntan hacia la ruptura del acuerdo de gobierno con el partido independiente, y destitución de funciones de alguno de sus concejales con la consiguiente retirada de sus retribuciones y otros pormenores que se verán seguidamente.

Ya con anterioridad al comienzo de los turnos de palabra, hay una interrupción por parte de la alcaldesa censurada, en el momento en que se da lectura al escrito de la moción de censura, para hacer constar su sorpresa y estupor e insistir en que el motivo de la moción es que el pueblo esté sucio, y que se destituya a una alcaldesa sólo porque el pueblo esté sucio.

Comienza el turno de palabra el candidato propuesto para la alcaldía, perteneciente a la Agrupación Cadalseña Independiente, el cual comienza insistiendo sobre los argumentos expuestos en el escrito de interposición de la moción de censura anteriormente analizado, poniendo el foco de atención principalmente en la actitud de no conceder participación en los asuntos del municipio y realizando numerosas actuaciones a sus espaldas, calificando dicha actitud de "*sometimiento y censura*". Enumerando un amplio

elencó de actuaciones tales como gestiones para la consecución del nuevo cuartel de la guardia civil, preparación de ordenanzas fiscales de tasas para la circulación de camiones en caminos vecinales e impuesto de circulación de vehículos, desarrollo del fomento de la agrupación de protección civil, entre otras.

Ello llama la atención por cuanto son actuaciones de gobierno, en el que la participación de la oposición debe ser una cuestión de oportunidad a considerar en mayor o en menor medida por parte del gobierno, sin embargo ello encuentra explicación a lo largo del discurso.

Continúa señalando acusaciones infundadas a los miembros de dicho partido independiente, y en especial a su cabeza de lista, aludiendo a una retirada de su sueldo. Ello se explicará más adelante, por cuanto revela una crisis de un pacto tácito, por el cual los concejales del partido independiente tenía participación en el gobierno, ostentando algunas de las concejalías, entre ellas la de urbanismo, desempeñada por el cabeza del partido independiente y ahora candidato a la alcaldía en la moción de censura. Así por esta crisis, se destituye por la alcaldesa en el gobierno, al referido concejal como titular de urbanismo y se propone la retirada de su sueldo.

Cabe destacar también de este discurso, la referencia que se hace a la acusación de especulación inmobiliaria y al plan general de urbanismo, en fase de elaboración, con lo que aparece el componente urbanismo, e intereses particulares, con la sombra de la corrupción, como motivos también en la base de la moción de censura, lo cual concuerda precisamente con la condición de concejal de urbanismo del candidato a la alcaldía por la moción de censura, y la retirada de su condición de tal, lo que es revelador precisamente de desacuerdos en la materia, que más adelante se explicitarán.

Seguidamente toma la palabra la alcaldesa objeto de la moción de censura, la cual señala en primer lugar la referencia a la mayoría constituida por los dos grupos mayoritarios que apoyan la moción, y que eso y no otra cosa es la que posibilita la moción. Ello hace clara alusión a que los motivos importan poco frente a la confrontación de nuevas mayorías que puedan cambiar el signo del gobierno.

Continúa enumerando una serie de ejemplos de la mala gestión habida durante legislaturas anteriores por el Partido Socialista que ahora apoya al grupo independiente para la moción, señalando compra de edificios por cuantías elevadas de dinero con pleitos pendientes que generaron más gastos, compra de parcela para la legalización del

tiro al plato, condonaciones de dudas a empresas, falta de ayuda a la cooperativa del vino, cesiones de parcelas, entre otras.

Cabe destacar de su discurso las referencias igualmente al asunto de la retirada de la concejalía del concejal y la propuesta para la supresión de sus retribuciones con cargo al ayuntamiento, junto con los intereses urbanísticos y económicos, que señala viene de muy atrás, ya durante los gobiernos del Partido Socialista, refiriéndose a la aprobación de cierto plan parcial y a las limitaciones para la votación de este en el momento de su aprobación, precisamente por ostentar alguno de los concejales de su grupo intereses particulares que le llevarían a la abstención, y por tanto no lograrían la mayoría para ello. Así se constata que la sombra de la aprobación del plan general de urbanismo y los planes de desarrollo se observan como intereses y causas de la moción.

Interviene nuevamente el candidato a la alcaldía, pero esta vez no en condición de tal, sino como portavoz de grupo municipal independiente, debiendo destacarse de este nuevo discurso la referencia que se hace al ofrecimiento del partido popular a uno de los concejales del grupo para que se abstuviera en la votación de la moción de censura, a cambio de pactar la alcaldía a partir del año 2005, y la referencia que por el mismo se hace a que los otros dos miembros del grupo independiente tienen intereses urbanísticos, concretando que tienen un proyecto concreto de construir doscientos chalets en una zona del municipio. Lo que concreta más aún los intereses urbanísticos y los pactos mediante medios poco ortodoxos.

Finalmente realiza su intervención el portavoz del Partido Popular, debiendo destacarse de su discurso la clara alusión literal a *"la verdad que se esconde tras esta moción de censura"*, refiriéndose a la ambición del cabeza de lista de la agrupación independiente para conseguir la alcaldía, con claros intereses económicos, buscando una posición concejal liberado en el ayuntamiento, para la consecución de sus intereses urbanísticos. Alude en conexión, a la retirada de la concejalía de urbanismo por la alcaldesa ahora en el gobierno y la propuesta para la retirada de su sueldo. Se menciona pues, aunque no directamente, pero sí más claramente que en los discursos anteriores, la existencia de ese pacto con la agrupación independiente para el sostenimiento del gobierno, que se rompe por la crisis provocada por la expulsión de dicho concejal, y como esa crisis lleva al partido independiente a realizar ofrecimientos al Partido socialista para el apoyo a la moción de censura.

Para terminar, hace mención a la movilización popular, con manifestaciones a favor del mantenimiento en la alcaldía de la alcaldesa gobernante, de las cartas enviadas a los

vecinos por uno y otro partido, poniendo de manifiesto la movilización del apoyo popular y de determinados grupos de interés en la moción.

En este sentido cabe destacar las menciones que se realizan a la falta de orden en la sala durante el desarrollo de la moción, por las intervenciones del público, y otras alteraciones producidas por la intervención popular.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

21.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, incluso algunos en su doble condición de portavoz del partido y de candidato a la alcaldía por la moción lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

21.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde votado en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido Socialista en las elecciones de 2007 por mayoría absoluta, y el Partido Popular de 2011, también por mayoría absoluta, desapareciendo de la representación la agrupación independiente, que se ve claramente desfavorecida por las consecuencias de la moción de censura planteada.

De este modo, no se vuelven a presentar las circunstancias de composición de la corporación para el planteamiento de la moción de censura.

21.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios

En resumen, como en casos anteriores, nuevamente cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave de gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

No existe transfuguismo político, por las razones expuestas, ya que es la totalidad del partido independiente el que cambia los apoyos, no produciéndose por tanto escisiones individuales ni expulsiones de la formación política.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, e igualmente cabe señalar el interés económico, junto con las prácticas poco ortodoxas para conseguir apoyos políticos, pactos y cambios en el equilibrio de fuerzas, basados en intereses exclusivamente partidistas y no en el interés general.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPÍTULO 22

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE NAVALAFUENTE

- 22.1 Características generales del Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.6 Historia y desarrollo de la moción de censura
- 22.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente. Especial referencia a la causa de la moción
- 22.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente
- 22.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Navalafuente

La moción de censura en el Ayuntamiento de Navalafuente es la novena que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 16 de noviembre de 2004 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 27 de noviembre de 2004.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce transcurrido poco más de un año la legislatura y quedando algo menos de tres años para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada puede considerarse

amplio, teniendo por tanto la moción de censura sentido desde el punto de vista de la gestión y del gobierno municipal.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

22.1. Características generales del Ayuntamiento de Navalafuente

Navalafuente es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al norte de la capital, situado en las estribaciones de la sierra de La Cabrera, a aproximadamente unos 66 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura y la ganadería, habiéndose visto incrementada su actividad por el aumento y crecimiento residencial en los últimos años, con un incipiente turismo rural.

Cuenta en la actualidad con una población de 1.194 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 386 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un leve ascenso, situándose en 481 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 599 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 828 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 1169 habitantes,³⁸⁹ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 1.000 habitantes en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 7 concejales a 9 concejales.

³⁸⁹ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

22.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Navalafuente

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 7 concejales desde el año 1995 hasta el año 2011, en que por superar el tramo poblacional de 1.000 habitantes se sitúa en 9 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación.

Se sitúa por tanto en un tamaño pequeño respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 7 concejales.

22.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Navalafuente

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Popular siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Popular 4 concejales; Centro Democrático y Social 3 concejales.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 3 concejales; Agrupación Independiente de Navalafuente 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Centro Democrático y social 1 concejal.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Agrupación Independiente de Navalafuente 3 concejales; Partido Popular 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales; Falange Española de las Jons 0 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 4 concejales; Agrupación Independiente de Navalafuente 3 concejales; Partido Popular 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Ecolo Verdes Navalafuente Mejor 1 concejal; Izquierda Unida- Los verdes 0 concejales; Falange Española de las Jons 0 concejales.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

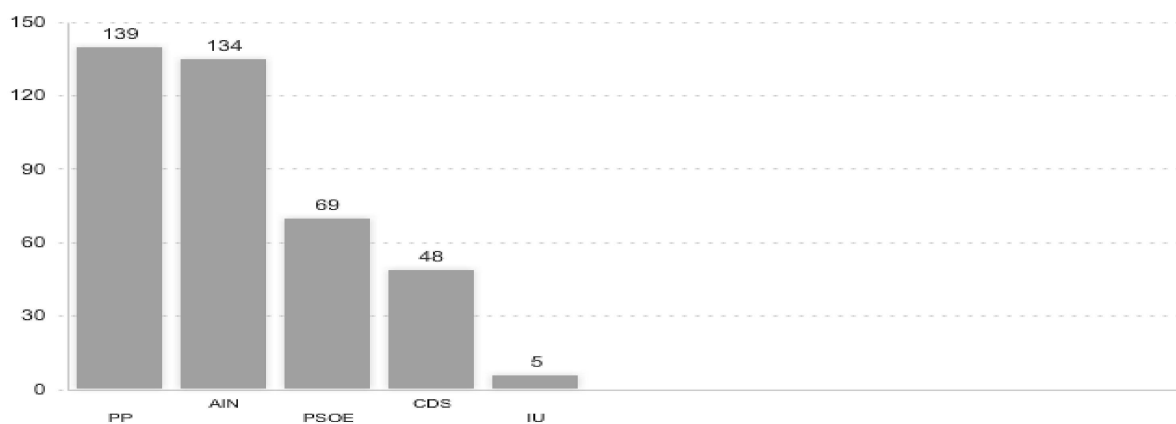
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Navalafuente

Población: 599
Número de mesas: 1

Censo electoral sin CERA: 484
Votantes a las 14:00 h : 234 (48,35%)
Votantes a las 18:00 h : 332 (68,6%)

Total censo electoral: 484
Total votantes: 401 (82,85 %)
Abstención: 83 (17,15 %)

Votos válidos: 401 (100 %)
Votos nulos: 0 (0 %)
Papeletas a candidaturas: 395 (98,5 %)
Votos en blanco: 6 (1,5 %)



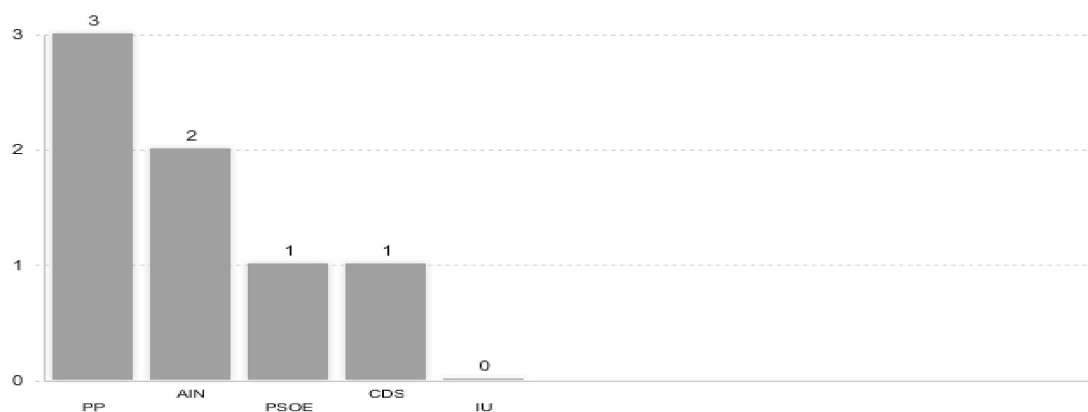
Cuadro nº. 34
Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Navalafuente

Población: 599
Número de mesas: 1
Censo electoral sin CERA: 484
Votantes a las 14:00 h : 234 (48,35%)
Votantes a las 18:00 h : 332 (68,6%)

Total censo electoral: 484
Total votantes: 401 (82,85 %)
Abstención: 83 (17,15 %)
Votos válidos: 401 (100 %)
Votos nulos: 0 (0 %)
Papeletas a candidaturas: 395 (98,5 %)
Votos en blanco: 6 (1,5 %)



Cuadro nº. 35

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los dos primeros periodos objeto de comparación. En ellos obtiene la alcaldía el Partido Popular, aunque a veces con un escaso margen de apenas un concejal, a excepción de la legislatura 1999-2003 en el que obtiene una mayoría absoluta indiscutible. Pero en dichos periodos no existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello no se plantean mociones de censura en los mismos.

Sin embargo, tanto en el periodo estudiado, como seguidamente se verá, como en los posteriores, los resultados muestran una gran fragmentación en la composición de la corporación, de tamaño tan pequeño, así no puede constituirse gobiernos mayoritarios salvo por coalición de más de dos fuerzas políticas, bastando el movimiento de un concejal para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, precisamente por el movimiento de un concejal que deja de apoyar la coalición de gobierno que había dado al gobierno el hasta el momento alcalde.

22.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Navalafuente

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura en periodos o legislaturas anteriores, presentándose como se ha dicho unos resultados muy homogéneos en las dos primeras legislaturas analizadas, sin embargo a partir de la moción de censura objeto de estudio, las siguientes legislaturas presentan resultados muy fragmentados, que no permiten la formación de gobiernos mayoritarios monocolor. No obstante lo anterior, en los dos periodos siguientes a la legislatura 2003-2007, objeto de análisis, no se presentan mociones de censura.

22.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Navalafuente

Como se ha señalado con anterioridad, no se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía al Partido Popular por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sin necesidad de otros apoyos, a excepción del periodo estudiado.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular, partido que siempre ha mantenido la alcaldía, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar a un pacto de gobierno entre los tres partidos en minoría, es decir la Agrupación Independiente de Navalafuente con dos concejales, el Partido Socialista Obrero Español con un concejal, y el partido Centro Democrático y Social con un concejal, sumando entre los tres un número de cuatro concejales, que lleva a la obtención de la alcaldía a la Agrupación Independiente de Navalafuente, y ostentando en dicho gobierno los concejales de los restantes partidos funciones o responsabilidades de gobierno, hasta una determinada fecha en la que efectivamente se produce una crisis de gobernabilidad.

Este pacto de gobierno se rompe por el abandono o disidencia del concejal del grupo municipal socialista, que deja de apoyar al gobierno y por tanto posibilita en su apoyo al Partido Popular la consecución de cuatro concejales, sumado su voto a los tres que ya tenía el Partido Popular, que suponían la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, suficientes, con la legislación vigente en el periodo estudiado, para proponer y prosperar la moción de censura.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de la peculiaridad de la ruptura del pacto en sí, por cuanto es uno de los concejales que integran el grupo municipal socialista, pero que al ser un grupo unitario, es todo el grupo por tanto el que retira el apoyo, presentándose, efectivamente una situación de ingobernabilidad que podría orientarse ya tanto a una ruptura del pacto en sentido estricto, como a una mera disidencia individual, siendo más bien esta última tendencia por la que cabe inclinarse a la vista de los acontecimientos reflejados en las fuentes directas de análisis.

22.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 3 concejales el Partido Popular, 2 concejales la agrupación Independiente de Navalafuente, 1 concejal el Partido Socialista Obrero Español y 1 concejal el Partido Centro Democrático y Social, accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre los tres partidos minoritarios, el cabeza de la lista de la agrupación independiente, sumando entre los tres partidos el número de cuatro concejales, que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos de la agrupación independiente se mantiene hasta la fecha de noviembre de 2004, transcurrido un año y medio la legislatura, momento en el que el concejal del grupo socialista se desvincula de la posición de dicho partido en el pacto de

gobierno suscrito para apoyar al Partido Popular, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada, y recuperando de este modo la alcaldía que había ostentado en las legislaturas anteriores.

Destaca pues, el hecho de que la alcaldía había estado siempre en manos del Partido Popular, que había obtenido en todos los procesos electorales anteriores la mayoría absoluta, sin que por tanto hubiera posibilidad de obtenerla, salvo por un cambio de partido o abandono de algún concejal del propio Partido Popular, siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los tres partidos minoritarios, planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

22.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Navalafuente

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de un partido independiente, Agrupación Independiente de Navalafuente, inexistente en las legislaturas anteriores, y que viene a constituir un elemento de fragmentación del voto, con dos concejales, que resulta clave en la constitución de mayorías de gobierno, de hecho resulta clave en la conformación del pacto de legislatura, ostentando la alcaldía su cabeza de lista, pero que no puede mantenerla al retirarle su apoyo el concejal del grupo socialista para establecer un nuevo equilibrio de fuerzas a favor del grupo municipal popular.

22.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Navalafuente

Efectivamente, de los datos estudiados cabe plantearse ciertas dudas respecto de la existencia de transfuguismo en sentido estricto por el Partido Socialista que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto este se integra como grupo municipal por un único miembro, el cual deja de apoyar dicha coalición inicial de gobierno para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que podría tratarse de una ruptura de pacto en su totalidad por cambio de apoyos de un grupo municipal a otro grupo municipal, y no de un supuesto de disidencia o abandono de uno de los concejales que integran el grupo socialista, para apoyar al partido de la oposición, concurriendo por tanto de ser así un supuesto claro de transfuguismo político.

Por otra parte y en este sentido resulta clave para la determinación de la existencia de transfuguismo que aunque no se habla de expulsión del citado concejal de Partido Socialista, este aparece en el acta de la sesión de debate y votación de la moción de censura como concejal sin asignación a un grupo político concreto, dejándose en blanco el apartado relativo al grupo político de pertenencia, de lo cual se deduce su condición de concejal no adscrito y por tanto su condición clara de tránsito a efectos de consideración de la existencia de transfuguismo político. Del mismo modo no se hace tampoco mención expresa a su expulsión del partido político de pertenencia, Partido Socialista Obrero Español, no obstante tal circunstancia cabe deducirse de su consideración de concejal no adscrito. Por otra parte, y mediante la consulta de otras fuentes, aparece esta moción de censura configurada como moción de censura con transfuguismo, por lo cual no cabría duda unida tal información a las circunstancias mencionadas ya existentes, de la existencia de transfuguismo en la conceptualización de la moción analizada.

Así pues, y considerada la existencia de transfuguismo, destacar la diferencia en las posibilidades de interposición y votación con el momento actual. En efecto, con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en ese concejal que el apoyo al gobierno al inicio del mandato. Si bien cabe señalar, que si hubiera sido posible, si se hubiera producido no ya un supuesto de transfuguismo sino una ruptura del pacto en sí, que es muy diferente, por decidir la totalidad del grupo cambiar su apoyo al principal partido de la oposición, es decir al Partido Popular, siendo muy difícil en este caso la expulsión al tratarse de la totalidad del grupo municipal, aunque fuera unipersonal. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

Si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejal no adscrito su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

22.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Comienza la sesión dando lectura al escrito de interposición de la moción, que se reproduce en el acta de la sesión. Del mismo cabe destacar que pone de manifiesto en primer lugar la situación de ingobernabilidad por la marcha de un concejal del equipo de gobierno, que queda así en minoría con grandes dificultades para gobernar. Del mismo modo alude al incumplimiento del pacto al que se llevo para la aprobación del presupuesto municipal.

De ambos motivos parecen deducirse causas claras y verosímiles relacionadas como auténticos motivos de la moción de censura, motivos estos que se presentan como relacionados con la actividad política, la gestión política y las materias sobre las que se debe desenvolver la acción de gobierno, y que por ello parecen adecuadas poniendo de manifiesto una noción de la moción de censura que si bien se deriva de una situación de ingobernabilidad, presenta también matices relacionados con la función de control, en tanto que se trata de controlar el cumplimiento de iniciativas y pactos sobre cuestiones

de gobierno por parte de la oposición. A ello añadirse el argumento que añade el escrito al final del mismo relacionado con las irregularidades en la contratación de personal.

En segundo lugar, se argumentan cuestiones relacionadas con la falta de ideas, desconocimiento de la realidad del municipio y la paralización del mismo. Argumentos estos, que como puede observarse, se reiteran en casi todos los escritos de mociones de censura presentados a lo largo de la legislatura y analizados en los casos precedentes, y que parecen más bien como artificiales más que auténticos y creíbles.

Por otra parte, el escrito hace referencia a otro grupo de argumentos más relacionados con el clima y el ambiente de gobierno, más que con los asuntos concretos a diferencia del punto anterior. Así se alude a la falta de transparencia e información, tanto a los vecinos como a los miembros de la oposición y el clima de confrontación permanente. Ello lleva a hacer mención al recurso a los vecinos y al apoyo de determinados grupos afines para fortalecer la posición y decisión tomada con la interposición de la moción. Que realmente son más apoyos, que argumentos constitutivos de la causa real de la moción.

Ha de desatacarse finalmente del escrito que éste menciona la legalidad vigente y la mención al artículo 197 de la Ley Orgánica del régimen Electoral General más como una cuestión de sometimiento o cumplimiento legal, más que como un derecho habilitante a presentar la moción a diferencia de otros casos estudiados.

Tras la lectura del escrito y constituida la mesa de edad comienzan los turnos de intervenciones con la del candidato a la alcaldía, el cual comienza señalando que la moción de censura interpuesta no es algo de lo que puedan sentirse orgullosos, pero señala la necesidad de llevarla a cabo. No esgrime pues la moción de censura, en coherencia con el escrito presentado, como un derecho o un mecanismo legal para sustituir al alcalde o acceder a la alcaldía, sino que la considera como algo no querido, pero sobre lo que no ha quedado otra alternativa que llevarlo a cabo.

Continúa describiendo la situación real de ingobernabilidad producida relatando los hechos acaecidos desde la constitución del gobierno inicial tras las elecciones de mayo de 2003. Así refiere como se formó dicho gobierno compuesto por los tres partidos políticos que sumaban cuatro concejales, pero sin ningún tipo de base ni acuerdo; gobierno este que no duró más de cinco o seis meses, dando lugar a una etapa de gobierno en minoría, gobernando por decreto y evitando el tratamiento por el pleno de los asuntos a debatir. Dicho gobierno entra en situación crítica con motivo de la aprobación de los presupuestos

para el año 2004, que son aprobados, lo cual da lugar a la difusión por el gobierno de tal situación, tratando de implicar a los vecinos para forzar su aprobación. Finalmente, y tras la generación de dicho clima se accede por la oposición al apoyo de los presupuestos proponiendo el cumplimiento de tres puntos o peticiones concretas. Finalmente el presupuesto se aprueba, pero sin embargo los puntos propuestos son incumplidos. Ello constituye el detonante que lleva a presentar la moción de censura.

Así pues del discurso realizado cabe deducir una posición de ingobernabilidad real, sobrevenida, y con argumentos concretos relativos al incumplimiento y a la imposibilidad de gobierno, que parece configurarse realmente como causa real de la moción, y que presenta verosimilitud y coherencia con las funciones atribuidas a la moción de censura por la legislación vigente.

Continúa el turno de palabra el alcalde objeto de la moción de censura, perteneciente a la agrupación independiente, del cual cabe destacar que no asume la situación de ingobernabilidad, al argumentar que el gobierno había contado con el alcalde y dos concejales, no reconociendo así la posición minoritaria de gobierno y las limitaciones que la misma implica, dando así verosimilitud a los argumentos de "autogobierno" que el candidato a la alcaldía y el propio escrito habían expuesto.

Continúa tratando de desvirtuar los argumentos expuestos por el candidato a la alcaldía, del grupo municipal popular, destacando la inexistencia de pacto y dando argumentos relativos al estado de la cuestión relativo a los puntos recogidos en el acuerdo que hacía posible la aprobación del presupuesto para la anualidad 2004. Con ello, efectivamente, está reconociendo el incumplimiento de los mismos, así como a situación de ingobernabilidad.

Realiza a continuación una relación de los logros realizados por el gobierno, refiriéndose seguidamente al clima de confrontación, apelando al resultado de las urnas, que había dado lugar a un gobierno que ya se preveía conflictivo. Con ello nuevamente reconoce la situación de ingobernabilidad desde el inicio, con un pacto que rechaza y justificando tácitamente el intento de gobernar en minoría prescindiendo de llegar a acuerdos.

Finalmente, para terminar su discurso hace referencia a la formación de gobierno con un tráfuga. Sin embargo, tal argumento o afirmación implica una contradicción, por cuanto el mismo había reconocido con anterioridad que no había ningún pacto, sino una situación de facto, un apoyo de facto, que en un momento determinado dejó de haber.

Así pues el recurso al transfuguismo se presenta como algo que se argumenta más para desgastar o desacreditar la verosimilitud y coherencia de la moción.

Poco más añaden los restantes intervinientes en su turno de intervenciones, que se presenta como muy breves y carentes de contenido.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía el candidato propuesto.

22.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político. Si bien cabe señalar que excepto las intervenciones del candidato a la alcaldía y la del alcalde objeto de la moción de censura son muy breves y como se ha dicho carentes de argumentos y contenido. Lo cual es revelador de la falta de interés en el debate político, lo cual en este caso, y tal como se deduce de los datos del análisis, ha de verse como algo positivo, como una consideración de que lo que se ha dicho constituye la auténtica causa de la moción presentada.

22.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Navalafuente

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde votado en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que los resultados son muy parecidos y determinan una composición de la corporación igualmente fragmentada y además con los mismos actores políticos, sin embargo no se producen mociones de censura en estos periodos. Lo cual puede argumentarse de conformidad al rechazo, como se ha manifestado inicialmente, de dichos episodios en el gobierno, como se había manifestado a lo largo del discurso.

22.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Navalafuente

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas. Pero en este caso debe destacarse la autenticidad de la situación de ingobernabilidad, que no se presenta como provocada, sino de manera lógica, coherente, apoyada en motivos concretos que se relacionan con la función de gobierno, y que por tanto hacen coherente la moción

Cabe destacar que no es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, sin embargo, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura y ésta se produce efectivamente. Lo cual, como se ha dicho es coherente con la noción y la autenticidad de la situación de ingobernabilidad planteada

No podría decirse que no exista transfuguismo político, apreciándose una situación peculiar, que al final puede ser considerada como de existencia de transfuguismo, pues no existe pacto formal, sino un apoyo fáctico. Siendo además el cambio de apoyo de la totalidad del grupo municipal, en este caso el socialista, el que apoya la moción, aunque se trate de un grupo unipersonal. Si bien de los datos analizados, como se ha dicho, cabe apreciar una disidencia particular del propio concejal y no del grupo, aunque este fuera unipersonal, existiendo además la constancia de la consideración de concejal no adscrito

del mismo, por lo cual puede concluirse que se trata de una situación de transfuguismo, desencadenante además de la situación de ingobernabilidad que conlleva el planteamiento de la moción.

No se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales, si bien estos no se presentan de manera que pudieran considerarse como fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación.

Se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, y no aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPÍTULO 23

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA LA NUEVA

- 23.1 Características generales del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.5 La existencia de pactos previos en el ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva. Especial referencia a la causa de la moción
- 23.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva
- 23.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

La moción de censura en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva es la antepenúltima que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid, suponiendo por tanto el número décimo de las mismas. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 27 de junio de 2005 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 8 de julio de 2005.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce prácticamente en el ecuador de la legislatura y quedando poco menos de dos años para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al

nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada no puede considerarse ya demasiado amplio.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

23.1. Características generales del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Sevilla La Nueva es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al suroeste de la capital, entre los municipios de Navacarnero y Brunete, a aproximadamente unos 38 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse actualmente el sector servicios, con una pequeña industria situada en un pequeño polígono industrial de pequeña importancia. Su actividad gira en torno a los servicios a la población debido al crecimiento residencial motivado por el entorno cercano a la capital.

Cuenta en la actualidad con una población de 8.858 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 1.922 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un ascenso importante, situándose en 2.936 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 4.495 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 6.731 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 8.578 habitantes,³⁹⁰ lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 2.000 en 1999 y los 5.000 habitantes en 2007, en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará en primer lugar de 9 concejales a 11 concejales, y posteriormente de 11 concejales a 13 concejales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto

³⁹⁰ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

recalificaciones de terrenos con finalidades especialmente con finalidad residencial y también, aun que en menor medida, industrial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada.

23.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se presenta inicialmente con una composición de 9 concejales en el año 1995 hasta el año 1999, en que por superar el tramo poblacional de 2.000 habitantes se sitúa en 11 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación. Posteriormente, al superar en 2007 el límite de 5.000 habitantes volverá a incrementarse en 2 concejales más, situándose así con 13 concejales.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propician, movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 11 concejales.

23.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Popular siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Popular 5 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Unión Vecinal de Sevilla La Nueva 1 concejal.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Popular 5 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Unión Centrista- Centro Democrático y Social 2; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Grupo Popular Independiente de Sevilla La Nueva 4 concejales; Partido Popular 3 concejales; Centro Democrático y social 0 concejales; Los Verdes 0 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 8 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Ciudadanos por Sevilla La Nueva 1 concejal; Centro Democrático Liberal 1 concejal; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 8 concejales; Centro Democrático Liberal 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Izquierda Unida- Los Verdes 1 concejal.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

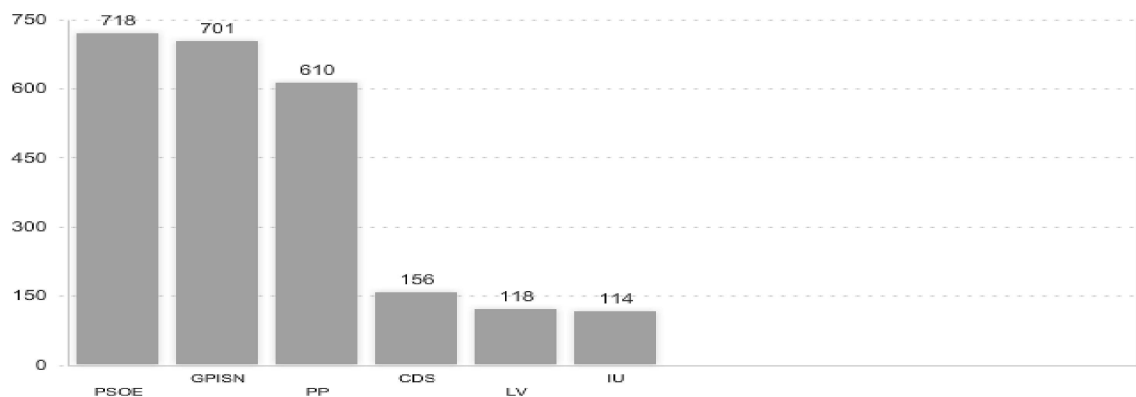
RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Sevilla la Nueva

Población: 4.495
Número de mesas: 4

Censo electoral sin CERA: 3.642
Votantes a las 14:00 h : 1.332 (36,57%)
Votantes a las 18:00 h : 1.875 (51,48%)

Total censo electoral: 3.642
Total votantes: 2.506 (68,81 %)
Abstención: 1.136 (31,19 %)
Votos válidos: 2.481 (99 %)
Votos nulos: 25 (1 %)
Papeletas a candidaturas: 2.417 (97,42 %)
Votos en blanco: 64 (2,58 %)



Cuadro nº. 36

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

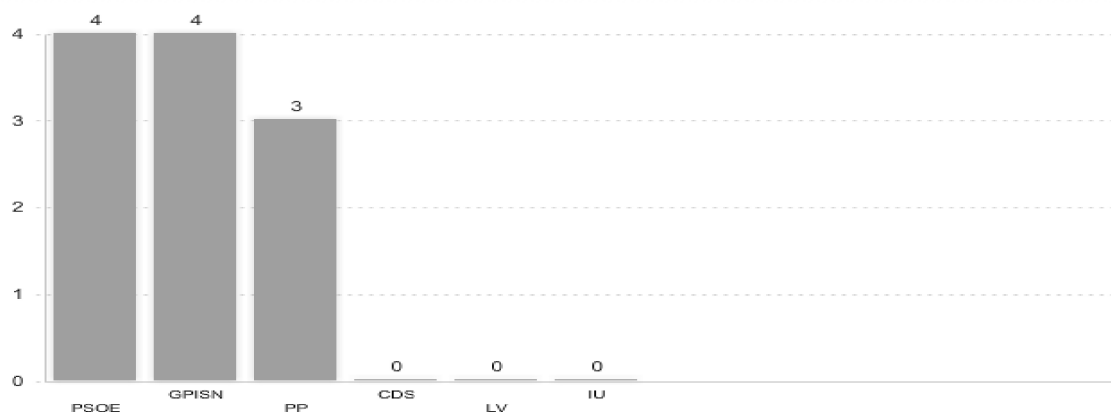
RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Sevilla la Nueva

Población: 4.495
Número de mesas: 4

Censo electoral sin CERA: 3.642
Votantes a las 14:00 h : 1.332 (36,57%)
Votantes a las 18:00 h : 1.875 (51,48%)

Total censo electoral: 3.642
Total votantes: 2.506 (68,81 %)
Abstención: 1.136 (31,19 %)
Votos válidos: 2.481 (99 %)
Votos nulos: 25 (1 %)
Papeletas a candidaturas: 2.417 (97,42 %)
Votos en blanco: 64 (2,58 %)



Cuadro nº. 37

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos obtiene la alcaldía el Partido Popular, aunque a veces con un escaso margen de apenas un concejal, a excepción de las legislaturas 2007-2011 y 2011-2015 en el que obtiene una mayoría absoluta indiscutible. Pero en todos los periodos, a excepción del periodo estudiado, y el anterior, no existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello no se plantean mociones de censura en los mismos. Sin embargo en el periodo estudiado, al igual que en el anterior, con las características que se han señalado, como posteriormente se verá, basta el movimiento de un concejal para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma en ambos periodos.

23.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que, como se ha dicho, se produce una moción de de censura en la legislatura anterior, 1999-2003, en la que se da la misma coyuntura para la presentación de la misma. No así en el resto de los periodos, en los que se consolidan gobiernos de mayoría absoluta a manos del Partido Popular.

23.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, especialmente en el la legislatura anterior al periodo estudiado, la legislatura 1999-2003, por cuanto los resultados electorales habían dado la victoria al Partido Popular pero en minoría, formándose por tanto gobierno del Partido Socialista Obrero Español, con apoyo de los dos concejales de la Unión Centrista-

Centro Democrático y Social, gobierno que se disuelve por una moción de censura del Partido Popular, que se apoya precisamente en uno de los concejales escindido del la unión independiente mencionada para apoyar la moción de censura.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Socialista, a diferencia de la legislatura anterior, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar al acceso a la alcaldía del mismo en minoría, que lleva a la obtención de la alcaldía al Partido Socialista Obrero Español, con apoyos puntuales del Partido Popular.

Este apoyo de gobierno, que no pacto de gobierno, se rompe por la retirada del apoyo del Partido Popular y la constitución de un pacto para la presentación de la moción de censura con el partido independiente, Grupo Popular Independiente de Sevilla La Nueva, que suman entre los dos 7 concejales, suficientes para constituir la mayoría absoluta de los miembros de la corporación y poder presentar así la moción de censura.

Ello pone de manifiesto, nuevamente y como tónica general de los supuestos estudiados, que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que no se produce una ruptura del pacto en sí, porque no existe pacto real, sino retirada del apoyo para el gobierno, y la formación de un pacto, que podría haberse producido perfectamente en la constitución de la corporación, pero que se produce con posterioridad, dando lugar así a la moción de censura planteada que determina el paso de la alcaldía al Partido Popular.

23.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 4 concejales el Partido Socialista Obrero Español, 4 concejales la agrupación Grupo Popular Independiente de Sevilla la Nueva, y 3 concejales el Partido Popular, accediendo en dicha sesión a la alcaldía como partido más votado, el cabeza de la lista del Partido Socialista

Obrero Español, para gobernar en minoría, aunque con apoyos puntuales del Partido Popular.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de 27 junio de 2005, transcurridos dos años de legislatura, momento en el que se produce un pacto de gobierno entre el partido independiente y el Partido Popular, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada.

Destaca pues, el hecho de que se produce un pacto o acuerdo de gobierno con posterioridad a la sesión constitutiva que lleva a presentar la moción de censura, siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los dos partidos minoritarios, planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

23.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de un partido independiente, Unión Centrista- Centro Democrático y Social, con cuatro concejales, que resulta clave para configurar el pacto, y que juega un papel esencial en la moción de censura al apoyar al otro partido de la oposición, el Partido Popular.

Esto es esencialmente importante por cuanto se viene reiterando, estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

23.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Efectivamente, de los datos estudiados no se comprueba la existencia de transfuguismo dentro del partido independiente ni del partido popular, por cuanto que lo que ocurre es que se forma un pacto entre los mismos, que cambia el sentido del gobierno y lleva a plantear la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que no se trata de una ruptura de pacto en sí puesto que no existe tal, al gobernar el partido que ostenta hasta el momento de la moción de censura en minoría, sino que se constituye un pacto que cambia el sentido de gobierno mediante la moción de censura.

23.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de

los grupos políticos e incluso el concejal que retira el apoyo del grupo independiente. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción.

En primer lugar, comienza la moción dándose lectura al escrito por el cual se interpone la moción de censura, que no se refleja en el acta de la sesión, para continuar seguidamente con los turnos de intervenciones.

Comienza el turno de intervenciones el candidato a la alcaldía, del grupo municipal popular argumentando que la interposición de la moción de censura es debida a la falta de consenso del gobierno actual en minoría, falta de consenso que ha llevado a perder el apoyo del grupo municipal popular, que interpone la moción de censura. Esa falta de consenso, además de la falta de capacidad para llegar a consensuar proyectos y acciones de gobierno durante todo el periodo de gobierno, tiene como detonante el hecho de tratar de aprobar las ordenanzas fiscales al margen del grupo popular, el cual a partir de dicho hecho le retira su apoyo sin que las ordenanzas fiscales fueran aprobadas. Tras dicha circunstancia, el grupo municipal socialista en el gobierno realiza un buzoneo por todo el municipio de un panfleto con descalificaciones, insultos y amenazas para poner a los vecinos en contra del grupo popular. Así pues, ese detonante motiva la retirada del apoyo y el planteamiento de la posibilidad de interposición de una moción de censura.

Continúa criticando la difusión que se ha dado como motivo de interposición de la moción basada en temas urbanísticos, argumentando que posiblemente ello se argumentara porque se estaba preparando la posible revisión del plan general de ordenación urbana. Nuevamente, como en otros casos aparece la cuestión urbanística y los intereses urbanísticos como posibilidad de la causa de la moción de censura.

Finalmente, además de apelar al desgobierno, al caos y a la mala situación económica municipal, se argumenta sobre la posibilidad que la ley electoral posibilita que dos formaciones políticas, independientemente de su ideología política, puedan proponer una moción de censura para desbancar al gobierno. Se apela pues a la legalidad, como algo que por el hecho de establecerse, legitima la presentación de la moción, que se presenta como algo normal, algo ordinario, y que por tanto se utiliza. Poniendo de manifiesto que se está haciendo hincapié en la moción de censura como una salida a situaciones de ingobernabilidad.

Continúa el turno de palabra la hasta el momento alcaldesa, perteneciente al grupo municipal socialista, que comienza reconociendo sus dificultades de gobierno, por tratarse de un gobierno en minoría, compuesto por cuatro concejales, frente a siete

concejales de la oposición. Pese a ello se plantea el gobierno con el mayor ánimo basando su actuación en tres puntos fundamentales, que considera en primer lugar en un urbanismo transparente, en segundo lugar en la mejora de la calidad y los servicios públicos, y en tercer lugar en la transparencia y en la participación, enumerando los logros y actuaciones en cada uno de esos aspectos fundamentales. Así, cabe apreciar ya desde el inicio el reconocimiento de una situación de ingobernabilidad, situación que no se ve superada por la actuación y las acciones de gobierno enumeradas.

Seguidamente hace referencia a los motivos que llevan a interponer la moción, que a su juicio corresponden a unos intereses nada claros. Se reconoce así que la auténtica causa de la moción no es la argumentada por los proponentes de la moción de censura, sino que es subyacente a dichos motivos. Sin embargo, no apela a motivaciones urbanísticas, a diferencia de la argumentación del discurso del proponente de la moción y candidato a la alcaldía, como se ha visto con anterioridad, lo que pudiera a llevar que no se quiere expresamente sacar a colación dichas cuestiones, y por tanto a la sospecha de que pudieran verdaderamente estar en la base de la moción de censura.

A continuación interviene el portavoz del grupo municipal independiente, que comienza invocando la moción de censura como un derecho legítimo al amparo de la Ley de Régimen Electoral General, nuevamente considerándolo como un mecanismo normal ordinario, que por el mero hecho de estar previsto en la ley no requiere de mayores motivaciones ni justificaciones intrínsecas; únicamente añadiendo que se realiza en interés de los vecinos.

De este discurso cabe destacar la especial referencia, que además se subraya en el acta de la moción, a los intereses y cuestiones urbanísticas, dando detalles concretos sobre los mismos. Así se señala, que el origen de la moción de censura estaba en que se presumía que estaban elaborando un plan general de urbanismo que incluiría unas siete mil viviendas de las que mil cuatrocientas serían de promoción pública, acusando que dicho plan estaba siendo ocultado a los concejales de la oposición, y desarrollado con total opacidad, por no conocerse los técnicos que estaban trabajando en el mismo, poniendo de manifiesto la situación irregular, comparándola también con otras situaciones irregulares que habían motivado pagos a otros profesionales. Con ello se pone de manifiesto nuevamente la existencia de intereses urbanísticos, con la sombra de corrupción en los mismos, dado el ocultismo con el que se procede, tal y como se pone de manifiesto en las afirmaciones correspondientes.

Finalmente menciona el intento de descalificación y desestabilización al grupo independiente, con descalificaciones y difamaciones, poniendo de manifiesto la existencia de importantes diferencias que podría llegar incluso a las personales entre ellos.

Finalmente, el último turno de palabra corresponde al portavoz del grupo municipal socialista, grupo en el gobierno, que comienza poniendo de manifiesto que es el primer gobierno que debe considerarse *"un verdadero equipo, y no la suma de intereses particulares, corporativos, de grupos de presión o de intereses especulativos urbanísticos"*. Nuevamente se pone de manifiesto la existencia de intereses de distinto tipo, que se achacan unos a otros, y especialmente, entre ellos los intereses urbanísticos.

Continúa igualmente haciendo referencia a que no existe la paralización del gobierno y del municipio invocada con la moción, que la única paralización que existe es la de la especulación urbanística desarrollada precisamente por el partido que interpone la moción de censura, antes el de gobierno y presidido por el concejal que precisamente interpone la moción. Con ello, nuevamente vuelven a surgir los intereses urbanísticos, que cada vez parecen estar en la base de la moción de censura, como intereses que ambos pretenden controlar, y que por supuesto deja en la base la sospecha de la corrupción sobre los mismos.

Cabe destacar igualmente de este discurso, las referencias a diferencias en los gobiernos anteriores, entre el candidato a la moción, expulsado de su partido originario en un gobierno anterior, ahora integrado en el Partido Popular, diferencias estas con el partido independiente, que ahora interpone la moción, achacando nuevamente enfrentamientos e intereses personales, también en la base de la moción.

Finalmente deja en el aire como interrogante relativo a las razones que llevan a tomar la decisión, tanto de unirse ambos grupos municipales para la interposición de la moción, como de la propia moción en sí, aduciendo a que indudablemente no son razones políticas ni de gestión, aludiendo clara y nuevamente a intereses subterfugios y oscuros, probablemente relacionados con el urbanismo.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía la candidata propuesta.

23.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, cabe mencionar que no se incluye en el acta el escrito de la moción de censura, si bien se hace mención a la lectura del mismo; ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

23.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato el alcalde votado en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido popular tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, en ambos casos por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, con ocho concejales en ambas legislaturas.

23.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Sevilla La Nueva

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas.

Cabe destacar que es, junto con la anterior, la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, se constituye un gobierno en minoría, existiendo también un grupo municipal independiente con capacidad para cambiar el signo del gobierno, y por tanto, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

No existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, en tanto que no hay una disidencia dentro de un grupo político para apoyar otra opción de gobierno, sino que se trata de la conformación de un pacto que no se había configurado inicialmente en la constitución de la corporación y que se fragua más tarde, presentando así la moción de censura para poder acceder a la alcaldía.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

CAPÍTULO 24

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE MORATA DE TAJUÑA

- 24.1 Características generales del Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña. Especial referencia a la causa de la moción
- 24.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña
- 24.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

La moción de censura en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña es la penúltima que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid, suponiendo por tanto el número undécimo de las mismas. Si bien ha de tenerse en cuenta que la misma presenta unas circunstancias peculiares, por cuanto se propone y se vota, pero sin embargo y sorprendentemente, en el último momento no sale adelante por no concurrir en la votación de la misma el número de votos suficiente. No obstante lo anterior, y dado que la misma llega hasta el momento mismo de la votación, se ha considerado conveniente su inclusión a efectos del análisis.

Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 13 de octubre de 2005 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 25 de octubre de 2005.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce ya bastante avanzada la legislatura y quedando poco más de un año para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada no puede considerarse muy amplio.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas y alentada por intereses de diferente tipo que luego se verán, que a una auténtica función de control.

24.1. Características generales del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Morata de Tajuña es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sureste de la capital, situado en la Comarca de La Alcarria, en el curso bajo del Río Tajuña, en la vega de Morata de Tajuña, a aproximadamente unos 32 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura, una pequeña industria relacionada con la transformación de productos agrícolas que ha ido creciendo paulatinamente.

Cuenta en la actualidad con una población de 7.452 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 5.264 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un leve ascenso, situándose en 5.412 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse ligeramente hasta los 5.664 habitantes, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 6.548 habitantes y finalmente en mayo de 2011 de 7.382 habitantes,³⁹¹ habiéndose mantenido siempre en el mismo tramo comprendido entre los 5.000 y 10.000 habitantes que sitúa a la corporación con una composición de 13 concejales.

³⁹¹ Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial e industrial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada.

24.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 13 concejales, como se ha dicho desde el año 1995 hasta el año 2011.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 11 concejales.

24.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Socialista siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, hasta el correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Partido Popular 3 concejales; Unidad Morateña 3

concejales; Candidatura Independiente Morateña 2 concejales; Izquierda Unida 1 concejales; Partido Regional Independiente Madrileño 0 concejales.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Socialista Obrero Español 7 concejales; Partido Popular 5 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 1 concejal.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 5 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 2 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 6 concejales; Unidos por Morata 3 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 1 concejal; Partido Independiente de Morata 0 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 8 concejales; Unidos por Morata 2 concejales; Izquierda Unida- Los Verdes 2 concejales; Partido Socialista Obrero Español 1 concejal; Partido Independiente de Morata 0 concejales.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

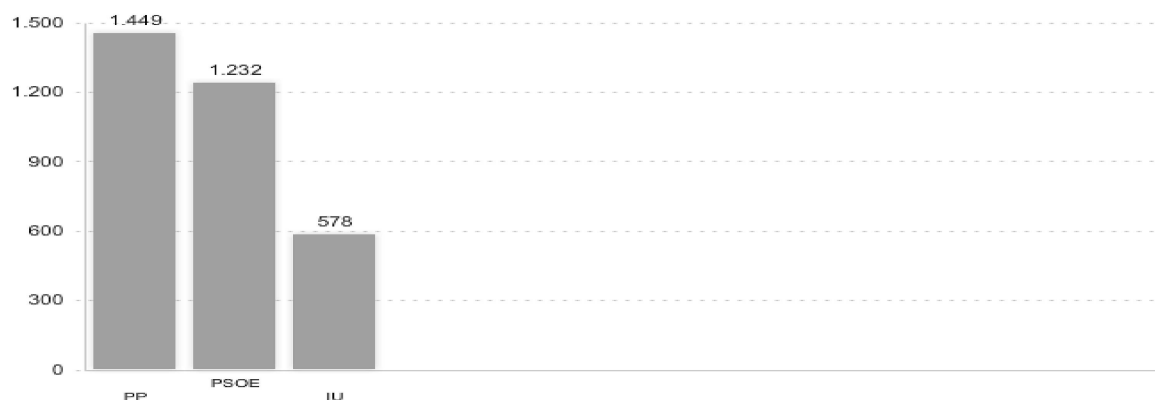
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Morata de Tajuña

Población: 5.664
Número de mesas: 5

Censo electoral sin CERA: 4.418
Votantes a las 14:00 h : 1.769 (40,04%)
Votantes a las 18:00 h : 2.750 (62,25%)

Total censo electoral: 4.418
Total votantes: 3.362 (76,1 %)
Abstención: 1.056 (23,9 %)

Votos válidos: 3.305 (98,3 %)
Votos nulos: 57 (1,7 %)
Papeletas a candidaturas: 3.259 (98,61 %)
Votos en blanco: 46 (1,39 %)



Cuadro nº. 38

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

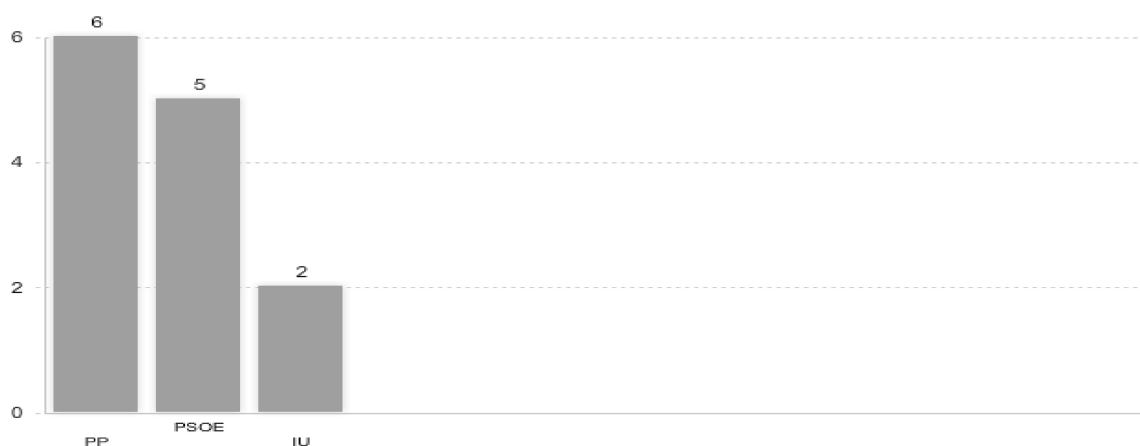
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Morata de Tajuña

Población: 5.664
Número de mesas: 5

Censo electoral sin CERA: 4.418
Votantes a las 14:00 h : 1.769 (40,04%)
Votantes a las 18:00 h : 2.750 (62,25%)

Total censo electoral: 4.418
Total votantes: 3.362 (76,1 %)
Abstención: 1.056 (23,9 %)

Votos válidos: 3.305 (98,3 %)
Votos nulos: 57 (1,7 %)
Papeletas a candidaturas: 3.259 (98,61 %)
Votos en blanco: 46 (1,39 %)



Cuadro nº. 39

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto fragmentado, con gran volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy divergentes en los periodos objeto de comparación, que determinan una composición de la corporación que dificulta el logro de mayorías absolutas de gobierno. En todos los periodos, a excepción de la legislatura de 1999-2003, en que obtiene la alcaldía el Partido Socialista Obrero Español por mayoría absoluta del número legal de miembros, y de la legislatura 2007-2011 en que obtiene la alcaldía el Partido Popular en que también se logra la mayoría absoluta de gobierno, se producen gobiernos en minoría que deben configurarse en virtud de apoyos o de coaliciones de gobierno. Así pues, en todos los periodos, a excepción de los periodos mencionados, existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello se plantean mociones de censura al menos en dos legislaturas. En estos periodos al igual que en el periodo estudiado, como posteriormente se verá, basta el movimiento de uno o dos concejales para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, si bien en un momento bastante avanzado de la legislatura.

24.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que se produce una moción de censura con anterioridad, en la legislatura 1995-1999, dados los resultados extremadamente fragmentados que presentaba la composición de la corporación, con presencia además de agrupaciones o partidos independientes en la escena política. Ello junto con los resultados analizados determina una gran inestabilidad política para el municipio, que efectivamente, tiene su reflejo en la interposición de mociones de censura.

24.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Como se ha señalado con anterioridad, se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por las razones antedichas de fragmentación del voto que determinan por tanto una composición fragmentada de la corporación, y que por tanto dan lugar a gobiernos en minoría con apoyos o a gobiernos de coalición, con gran inestabilidad y fragilidad, y que al romperse o alterarse dan precisamente lugar a la interposición de las mociones de censura analizadas.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Socialista, partido que siempre ha mantenido la alcaldía, acceda a la alcaldía, sin ser el partido más votado, gracias al apoyo de los dos concejales de Izquierda Unida, lo que da lugar a un pacto de gobierno entre los dos partidos en minoría, sumando entre los dos un número de siete concejales, que lleva a la obtención de la alcaldía al Partido Socialista Obrero Español.

Este pacto de gobierno entra en crisis tras el abandono de una de las concejales del partido de Izquierda Unida, adquiriendo la condición de concejala no adscrita, iniciándose por el concejal que queda en el grupo municipal de Izquierda Unida las negociaciones con el Partido Popular para la presentación de la moción de censura, ya que sumado su voto a los seis de los concejales con que contaba el grupo municipal popular, sumarían siete concejales, y por tanto la mayoría absoluta de los miembros de la corporación. Así, pues en este supuesto, se pone de manifiesto nuevamente que basta el movimiento de apenas un concejal para poder cambiar la mayoría de gobierno, y también igualmente que en supuestos anteriores, esta posibilidad así planteada llega a materializarse, presentándose la moción de censura efectivamente.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, por distintas causas según los supuestos, y en este caso, como en otros muchos provocada, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que se produce una ruptura del pacto en sí, pero planteándose una situación muy extraña por el abandono, como se ha referido, de una de las concejales integrantes del grupo municipal de Izquierda Unida, que pasa a la condición de concejala no adscrita, pero apoyando al equipo de gobierno, y quedando en el grupo el concejal que coadyuva al partido popular a interponer la moción de censura.

Por ello parece existir en primer lugar una crisis en el seno del grupo municipal de Izquierda Unida, y posteriormente el abandono o disidencia del concejal que queda en dicho grupo municipal para interponer la moción de censura. No obstante, dicha disidencia no llega a materializarse por las razones que posteriormente se analizarán y que tienen que ver con el resultado final de la moción de censura. Por tanto, efectivamente hay una situación de ingobernabilidad que se orienta ya tanto a una ruptura del pacto en sentido estricto, como a una disidencia individual posterior como consecuencia precisamente de dicha ruptura.

24.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 6 concejales el Partido Popular, 5 concejales el Partido Socialista Obrero Español y 2 concejales el partido Izquierda Unida, accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre los dos partidos minoritarios, el cabeza de la lista del Partido Socialista Obrero Español, sumando entre los dos partidos el número de siete concejales, que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de julio de 2005, bastante avanzada la legislatura, momento en el uno de los concejales del partido de Izquierda Unida se desvincula de la posición de dicho partido para apoyar al Partido Popular, que sorprendentemente tras la moción de censura, no accede al gobierno municipal, no pudiendo su cabeza de lista quedar proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada al abstenerse en la misma precisamente el concejal de Izquierda Unida que había firmado la proposición de la moción junto con el resto de los integrantes del grupo municipal popular.

En este sentido cabe destacar lo novedoso de este caso, en que no prospera la moción de censura inicialmente planteada, a retirar el voto favorable aquel concejal, que podría haberse convertido en tráfuga, precisamente por apoyo a la moción. Además este caso, presenta, además de las dichas, una serie de peculiaridades curiosas que se ponen de manifiesto en el análisis de los hechos posteriores a la moción de censura, y que son reveladoras de la inestabilidad política del municipio, así como de la necesidad de la función de control, y de la fragilidad de los acuerdos y pactos en los gobiernos locales.

24.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la inexistencia en esta legislatura, al igual que en la anterior, de partidos independientes, dilucidándose la moción de censura entre partidos del ámbito nacional, lo que constituye una peculiaridad importante, y que se relaciona asimismo con el hecho de que finalmente no pudiera prosperar la moción de censura planteada. Así, el partido que ostenta la condición de partido clave de gobierno sería el Partido o grupo municipal de Izquierda Unida.

Sin embargo cabe destacar, que en la moción presentada en el mismo municipio en la legislatura 1995-1999 sí existían dos agrupaciones o candidaturas independientes que fueron determinantes para la presentación de la moción de censura. Sin embargo, se observa como tanto en la legislatura siguiente, como en el periodo estudiado desaparecen estas agrupaciones independientes, y sin embargo vuelven a entrar en la arena política precisamente en las dos legislaturas anteriores.

Se presenta pues, desde este punto de vista, este supuesto como un caso de carácter atípico, precisamente por la inexistencia, al menos en la moción de censura en el periodo planteado de agrupaciones o formaciones independientes.

24.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la existencia de posible transfuguismo dentro del grupo municipal de Izquierda Unida que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto uno de sus miembros deja de apoyar dicha coalición para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición de la moción de censura. Sin embargo, dicha opción no llega a materializarse, al abstenerse en la votación de la moción de censura y no poder prosperar definitivamente la misma, probablemente porque de haber votado favorablemente y haberse dado efectivamente un supuesto de transfuguismo, el propio Partido de Izquierda Unida hubiera advertido de tal circunstancia al concejal firmante de dicha moción, poniéndole asimismo de manifiesto su expulsión del partido.

Del mismo modo, cabe apreciar, también en el grupo municipal de Izquierda Unida, el abandono de una de las concejales integrantes pasando la misma a la condición de concejal no adscrita con anterioridad a la interposición de la moción de censura. De los datos estudiados puede observarse el apoyo de la misma al grupo de gobierno en ejercicio, y según se deduce de los datos analizados cabría interpretar una ruptura del grupo municipal de Izquierda Unida por divergencia de pareceres entre sus integrantes y el abandono de la misma por dicho motivo. Probablemente, al plantearse la retirada del apoyo al gobierno y la posibilidad de planteamiento de una moción de censura con apoyo al Partido Popular, que dicha concejal rechazara. Así, de este modo, no existiría transfuguismo en sentido estricto o más bien relacionado con la moción de censura, puesto que dicha concejala no apoya la moción de censura, y todo queda en el abandono de grupo por la misma.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, aunque no hubiera prosperado, como se ha visto, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en ese concejal que abandona el grupo al que inicialmente fue adscrito al inicio del mandato. Si bien cabe señalar, que si hubiera sido posible, si se hubiera producido no ya un supuesto de transfuguismo sino una ruptura del pacto en sí, que es muy diferente, por decidir la totalidad del grupo cambiar su apoyo al principal partido de la oposición, es decir al Partido Popular, salvo que al tratarse de un partido de ámbito nacional, en el que en caso de disidencia podrían ser todos expulsados. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta no habla de expulsión del partido independiente del concejal disidente, cuestión que no puede acreditarse de los datos analizados, si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejal no adscrito su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

24.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, como se viene reiterando en el análisis de todos los supuestos, especialmente respecto de la causa de la moción de censura, el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de los grupos políticos, incluso la concejala que tiene la condición de concejala no adscrita. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción, y es más se apela constantemente a la causa real de la moción por encima de los argumentos aportados en el escrito de interposición de la misma.

De este modo comienza la sesión constituyéndose la mesa de edad legalmente prevista, tras lo cual se da lectura al escrito de interposición de la moción, que comienza señalando de manera contundente que la situación del ayuntamiento desde las elecciones ha pasado de ingobernabilidad a extrema gravedad, hasta el punto de no poder obtenerse el mínimo respaldo necesario para las acciones de gobierno. Ante esta situación se plantea como un deber en uso de la responsabilidad de los ediles dar respuesta a la situación creada de ingobernabilidad y cortar el enfrentamiento del equipo de gobierno con los concejales de la oposición.

Se pone pues de manifiesto en el escrito la situación de ingobernabilidad como causa de la moción de censura planteada, y la moción se presenta como una salida a la misma. Se hace pues hincapié y se pone de manifiesto la segunda acepción o aspecto de la institución de la moción de censura, cual es la de dar salida a los supuestos de ingobernabilidad.

No se añade nada más en el escrito, ni se alude al ejercicio de un derecho legal, ni se aducen una serie de argumentos de gestión o de gobierno, ni se invoca paralización del municipio, como venía siendo frecuente en los casos analizados. Simplemente se constata la situación de ingobernabilidad.

Seguidamente comienzan los turnos de palabra, comenzando el candidato propuesto a la alcaldía del Partido Popular en el escrito de la moción de censura, refiriéndose en primer lugar a la moción de censura planteada en la legislatura 1995-1999, que se había interpuesto con cuatro motivos clave, como eran la construcción del instituto, construcción de viviendas sociales, la construcción de una carretera de circunvalación y la construcción del polígono industrial; todos los cuales se encontraban sin resolver por la incapacidad del Partido Socialista, que había gobernado desde la fecha de la moción referida hasta el momento actual.

Por otra parte, se refiere seguidamente al enfrentamiento existente y falta de entendimiento con los representantes de la oposición, así como al descuido en la atención ciudadana, para finalmente referir la incapacidad para la aprobación del presupuesto municipal ante la falta de mayoría suficiente para ello.

Nada más se añade en este discurso, que no cuestiona que la auténtica causa de la moción sea la ingobernabilidad existente por el enfrentamiento gobierno- oposición y la incapacidad del gobierno para ejercer sus funciones por la falta de apoyo. Así, como en el escrito de interposición todo se refiere a la situación de ingobernabilidad manifiesta.

Continúa el turno de palabra con la alcaldesa objeto de la moción de censura perteneciente al Partido Socialista Obrero Español, la cual comienza su argumentación señalando que los dos motivos esgrimidos para proponer la moción de censura no son ciertos, subrayando expresamente que *"el PSOE no podrá asumir ni reconocer estas tres razones como válidas para entender que legitiman a ambos partidos a presentar la moción de censura"* y también se remonta en su argumentación a la moción de censura del año 1995 en que el Partido Socialista accede a la alcaldía, encontrándose un ayuntamiento casi quebrado por la gestión del Partido Popular, con deudas que habían

tenido que pagar durante diez años, y aún así habiendo tenido capacidad para realizar inversiones.

De ello cabe deducir que la moción de censura de 1995 representó un antes y un después en el devenir político del Ayuntamiento de Morata de Tajuña, y que indudablemente ha repercutido en la presentación de la actual, pero en el otro sentido. Hace prueba igualmente de la inestabilidad política del municipio, y de los enfrentamientos personales que planean sobre los miembros de la corporación. Igualmente, en ambos casos aparece el partido de Izquierda Unida, como lleve para determinar el equilibrio de fuerzas en u sentido u otro.

Continúa la intervención enumerando una serie de aspectos relativos a como estaba el municipio en 1995 cuando el Partido Socialista tomó el gobierno, y realiza igualmente una serie de elencos de logros habidos en la gestión, haciendo hincapié que en el año 2005 se han sacado adelante algunos de los proyectos enumerados sin contar con presupuesto aprobado, de este modo intenta argumentar que no ha existido ingobernabilidad en el municipio, y que por tanto esa no es la auténtica razón de la interposición de la moción de censura planteada.

Continúa señalando cual es la auténtica razón de la moción de censura planteada, cual considera que no es otra que los intereses que no transcurre por los caminos puramente políticos, sino que la razón por la cual dos partidos de ideologías y orientaciones políticas tan dispares se habían puesto de acuerdo, es el plan general de ordenación urbana. Así, continua argumentando que resulta sorprendente que los dos intermediarios que están comprando suelo en el municipio estén relacionados respectivamente con Izquierda Unida y con el Partido Popular. Califica así el hecho de *"asalto al poder por motivos urbanísticos"*, y lo conecta con otros casos en la Comunidad de Madrid, como por ejemplo el caso de la moción de censura interpuesta en Sevilla La Nueva, supuesto analizado en esta investigación. Y concluye señalando que la verdadera razón de la presentación de la moción de censura no es otro que la toma de control sobre el plan general de ordenación urbana del municipio.

Así pues, de nuevo, la motivación urbanística, y la sombra de la corrupción detrás de la misma, como se ha hecho mención al referirse a intermediarios inmobiliarios vinculados al ámbito de los partidos políticos proponentes de la moción. Ello asimismo sin que se mencionen otros motivos, aparte de los enfrentamientos personales presentes, lo cual apunta muy directamente a la auténtica causa de la moción.

Seguidamente interviene el portavoz del grupo municipal de Izquierda Unida, insistiendo sobre la situación de ingobernabilidad y de enfrentamientos personales, criticando duramente la actitud del gobierno municipal con el cual no había podido llegarse a acuerdos para gobernar, poniendo de manifiesto que incluso ya presentad la moción de censura se le había ofrecido como concejal la primera tenencia de alcaldía. Por lo cual considera que es un gobierno que no trata de gobernar mediante acuerdos, sino que lo que trata es de gobernar a través del transfuguismo. Con ello critica la situación de abandono de la, en el momento, concejala no adscrita que había abandonado Izquierda Unida para formar parte del gobierno del Partido Socialista, pero que aún con ella seguían en minoría.

Finaliza su discurso anunciando, que por indicación de la asamblea de Izquierda Unida de Morata de Tajuña cambiará el sentido de su voto y se abstendrá en la votación.

Así pues, este discurso, subraya la situación de ingobernabilidad, y los enfrentamientos personales entre las distintas formaciones políticas, sin entrar en el asunto urbanístico, ni siquiera para responder, que había argumentado la alcaldesa en el gobierno. Efectivamente se pone de manifiesto la situación de ingobernabilidad, que se deduce presente desde las elecciones y desde la sesión de investidura, poniéndose de manifiesto continuas tensiones e intentos de captaciones para formar un gobierno estable de coalición, sin que se hubiera podido conseguir. Ello precisamente configura una situación de ingobernabilidad desde el inicio, unto con los motivos que planean sobre la moción, que probablemente, igualmente hubieran podido determinar que no se logran acuerdos efectivos de gobierno por no obtenerse lo pretendido por los integrantes formación política que actúa como llave de gobierno.

Sin embargo, pese a todo, y a diferencia de lo que ocurre con los partidos independientes, en posición clave para la interposición de las mociones de censura y cambio por tanto en el equilibrio de fuerzas políticas, por cumplimiento de la disciplina de partidos se ve obligado a abstenerse en la moción de censura que ya había firmado. Con ello se da a este supuesto un matiz particular, por ser la única moción de censura de las analizadas en el periodo, que no se lleva a término.

Se abriría con ello una polémica relacionada con el hecho de la retirada de la moción de censura, que en este caso pudiera haberse planteado, y sus consecuencias, que no obstante procede tratar de una manera más profusa en el aparatado de conclusiones, y que únicamente se pone de manifiesto en el momento actual.

A continuación toma la palabra la concejala no adscrita, centrando fundamentalmente su intervención en las diferencias personales y en la falta de acuerdo de Izquierda Unida con el Partido Socialista para formar un gobierno estable desde las elecciones municipales y para la sesión de investidura inicial, insistiendo constantemente en que las diferencias estaban basadas en enfrentamientos personales contra la alcaldesa y no en desacuerdos o diferencias políticas. De este modo, justifica así su disposición para el logro de acuerdos y su apoyo al partido en el gobierno, que la llevaron a su condición actual de concejala no adscrita, y subrayando la traición a los votantes que el apoyo a la moción de censura supone.

Únicamente hace una somera referencia al asunto urbanístico, sin que insista nada sobre ella. Así pues pone de manifiesto en su interés en justificar su postura, el apoyo al gobierno del momento y su situación personal.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando rechazada la misma al no lograrse la mayoría absoluta de los votos por el cambio de postura del proponente de Izquierda Unida, que se abstiene en la votación, no accediendo a la alcaldía el candidato propuesto y permaneciendo como alcaldesa la hasta el momento en el gobierno, del Partido Socialista .

24.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa, como en todos los casos analizados, que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además

todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

24.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

Esta moción de censura es igualmente atípica también en los acontecimientos posteriores a la moción de censura. Así, la moción de censura no prospera, pero la alcaldesa en el gobierno termina su mandato, pero no como miembro del grupo municipal socialista, sino como concejala no adscrita, o en este caso alcaldesa no adscrita.

De los datos analizados, se tiene conocimiento de la expulsión de la citada alcaldesa por el Partido Socialista precisamente por escándalo urbanístico, al no someterse a las directrices del Partido socialista en la materia, y pretendiendo incluir en el plan general urbanístico la construcción de veintiocho mil viviendas.

Con ello se pone de manifiesto, el interés urbanístico claro de la moción. En este caso no planteado por la propia alcaldesa, que lo atribuía expresamente a los partidos proponentes de la moción de censura. De ello cabe deducir un interés urbanístico de todos los partidos o grupos de la corporación, y que precisamente la causa de la ingobernabilidad y la falta de acuerdos de gobierno estaba precisamente en no claudicar en los intereses urbanísticos pretendidos por todas las formaciones.

Así, en fecha 31 de julio de 2006, la alcaldesa pasa a formar parte del grupo de no adscritos, junto con otros tres concejales de su formación política.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido Popular tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, en este último caso, por mayoría absoluta.

24.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Morata de Tajuña

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto, nuevamente, el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas. Debiendo destacarse en este caso, que la ingobernabilidad no es tan sobrevenida por cuanto se manifiesta ya desde el inicio de la legislatura, al no lograrse un acuerdo de gobierno sólido para la legislatura, y estando presidido todo el periodo por constantes intentos de captación de los concejales del partido que se configura como llave de gobierno para lograr ese gobierno estable, que no se consigue, siendo la moción de censura presentada un exponente más de esa situación, y que además vuelve a poner de manifiesto la imposibilidad de salida a la situación.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura, junto con la de 1995-1999 en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido que se configura como llave de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura y ésta se produce efectivamente.

La cuestión del transfuguismo político, como todo este supuesto, es atípica, y realmente podría apreciarse el mismo, pero muy matizado según las circunstancias expuestas en el apartado concreto dedicado a su análisis. Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación, que no permiten dar salida a esta situación de ingobernabilidad, y que ponen de manifiesto nuevamente la peculiaridad de la situación de las corporaciones locales en esta materia.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo, e incidiéndose desde el primer momento por todos los partidos políticos integrantes de la corporación en la situación de ingobernabilidad, que se insiste no es sobrevenida, sino inicial.

CAPÍTULO 25

MOCIÓN DE CENSURA EN EL AYUNTAMIENTO DE CHINCHÓN

- 25.1 Características generales del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.2 Tamaño de la Corporación del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Chinchón
- 25.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Chinchón
- 25.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Chinchón
- 25.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón. Especial referencia a la causa de la moción
- 25.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón
- 25.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Chinchón

La moción de censura en el Ayuntamiento de Chinchón es la última que se produce durante el periodo objeto de estudio en el ámbito de la Comunidad de Madrid, suponiendo por tanto el número duodécimo de las mismas. Esta moción se plantea mediante escrito de proposición de la moción registrado en fecha 10 de enero de 2006 en el registro municipal de entrada y cuya sesión de debate se produce en fecha 21 de enero de 2006.

Por lo que se refiere a la fecha en que la moción se presenta, cabe señalar que se produce ya bastante avanzada la legislatura y quedando poco más de un año para la celebración de los siguientes comicios municipales, por lo cual el margen y operatividad para el gobierno y la gestión municipal para el periodo de tiempo restante al nuevo

equipo de gobierno surgido de la moción de censura planteada no puede considerarse muy amplio.

Ello tiene incidencia y arroja luz sobre el auténtico objetivo de la moción de censura, que indudablemente puede orientarse más a la solución a una situación de ingobernabilidad sobrevenida por modificación del equilibrio entre fuerzas políticas que a una auténtica función de control.

25.1 Características generales del Ayuntamiento de Chinchón

Chinchón es un municipio de la Comunidad de Madrid, situado al sureste de la capital, situado en la llamada Comarca de Las Vegas, a aproximadamente unos 44 kilómetros de Madrid.

Como actividades principales del mismo pueden considerarse tradicionalmente la agricultura, una pequeña industria que ha ido creciendo paulatinamente, con implantación de algunas empresas de un tamaño relativamente importante por su cercanía a la capital y ha ido produciendo una cierta expansión en las zonas de polígonos industriales, promoviendo recalificaciones urbanísticas de terrenos con la finalidad industrial, lo que, como se verá tiene cierta incidencia y repercusión en la moción de censura planteada; y especialmente en los últimos años el turismo, que se ha visto incrementado y dinamizado haciendo que esta población pudiera incrementarse en dimensión e interés político y económico.

Cuenta en la actualidad con una población de 5.447 habitantes, sin embargo la evolución de la misma ha experimentado un notable avance desde la fecha en la que se tienen en cuenta los datos para la investigación, es decir desde las elecciones celebradas en 1995 hasta la actualidad. Así en la fecha de las elecciones de 1995 el municipio contaba con una población de 4.118 habitantes, en junio de 1999 la población experimentó un leve descenso, situándose en 3.856 habitantes, en mayo de 2003 la población vuelve a incrementarse hasta los 4.346 habitante, siendo la población en las elecciones municipales de mayo de 2007 de 4.943 habitantes y finalmente en mayor de 2011 de 5.344 habitantes,³⁹² lo cual como se verá tiene incidencia al superarse los 5.000 habitantes en el tamaño de la corporación, que al superar el tramo establecido por el

³⁹² Datos del Ministerio del Interior. Resultados electorales.

artículo 179.1 de la Ley 5/1985, Ley Orgánica del Régimen Electoral General pasará de 11 concejales a 13 concejales.

Como se ha señalado, paralelamente a este crecimiento demográfico, puede decirse que el municipio ha experimentado también un crecimiento urbanístico, lo que ha supuesto recalificaciones de terrenos con finalidades residencial e industrial. Ello es importante en tanto en cuanto puede relacionarse con intereses que van a conectar con los argumentos esgrimidos durante el debate de la moción de censura y que pueden considerarse en la base de las causas, entre otras de la moción planteada.

25.2 Tamaño de la corporación del Ayuntamiento de Chinchón

Analizados los datos desde el comienzo de la etapa democrática, en que se producen las primeras elecciones municipales, puede decirse que la corporación se mantiene en una composición de 11 concejales desde el año 1995 hasta el años 2011, en que por superar el tramo poblacional de 5.000 habitantes se sitúa en 13 concejales, incrementándose por tanto en dos el número de miembros de la corporación.

Se sitúa por tanto en un tamaño intermedio respecto a su dimensión, en el que el número de concejales, y la distribución que puede obtenerse pueden propiciar, y de hecho se propicia movimientos con un número escaso de concejales que pueden modificar la de distribución de fuerzas políticas de la corporación, dando lugar por tanto a pactos sobrevenidos, situaciones de ingobernabilidad que pueden provocar el desenlace en una moción de censura.

Sin embargo y a efectos del análisis debe considerarse el tamaño de la misma en el periodo objeto de estudio, es decir la legislatura 2003- 2007, situándose así en un número de 11 concejales.

25.3 Los resultados electorales, composición de la corporación y equipo de gobierno municipal del Ayuntamiento de Chinchón

Analizados los datos de los comicios celebrados desde las elecciones municipales de 1995, puede decirse que el Partido Popular siempre ha obtenido la alcaldía en todos los procesos electorales celebrados, a excepción del correspondiente al periodo estudiado, es decir, la legislatura 2003-2007, siendo precisamente en ese periodo en el que se produce precisamente la moción de censura planteada.

Así, en los comicios de **mayo de 1995** los resultados son los siguientes: Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Partido Regional Independiente de Madrid 1 concejal; Izquierda Unida 0 concejales.

En el proceso electoral de **junio de 1999** los resultados serían: Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales; Partido Demócrata Español 2 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

En las elecciones de **mayo de 2003** los resultados son: Partido Popular 5 concejales; Partido Socialista Obrero Español 4 concejales; Partido Unión de Independientes Demócratas de Chinchón 2 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

Los resultados electorales para las elecciones de **mayo de 2007** arrojan el siguiente balance: Partido Popular 6 concejales; Partido Socialista Obrero Español 5 concejales; Partido Unión de Independientes Demócratas de Chinchón 0 concejales; Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid 0 concejales.

Finalmente los comicios de **mayo de 2011** presentan un resultado de: Partido Popular 10 concejales; Partido Socialista Obrero Español 3 concejales.

Así los resultados en la legislatura 2003-2007 son los que se reflejan en los gráficos tanto por votos como por concejales, con mayor detalle por corresponder al periodo objeto de estudio en los siguientes cuadros:

RESULTADOS. NÚMERO DE VOTOS

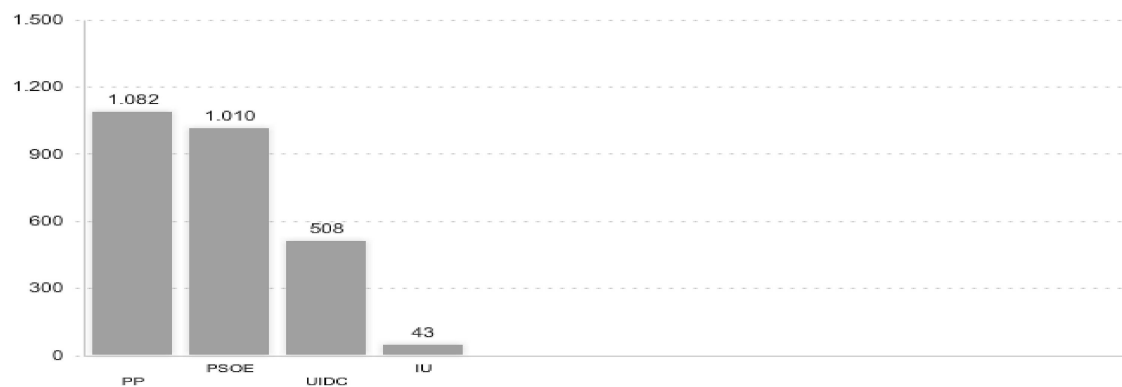
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Chinchón

Población: 4.346
Número de mesas: 5

Censo electoral sin CERA: 3.585
Votantes a las 14:00 h : 1.516 (42,29%)
Votantes a las 18:00 h : 2.143 (59,78%)

Total censo electoral: 3.585
Total votantes: 2.751 (76,74 %)
Abstención: 834 (23,26 %)

Votos válidos: 2.707 (98,4 %)
Votos nulos: 44 (1,6 %)
Papeletas a candidaturas: 2.643 (97,64 %)
Votos en blanco: 64 (2,36 %)



Cuadro nº. 40

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

RESULTADOS. NÚMERO DE CONCEJALES

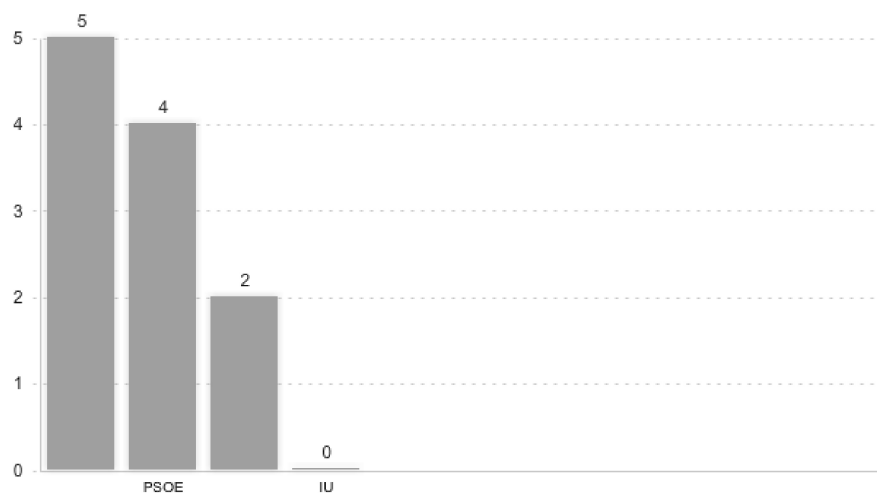
Municipales/ Mayo 2003 / C.A. Comunidad de Madrid / Prov. Madrid / Mun. Chinchón

Población: 4.346
Número de mesas: 5

Censo electoral sin CERA: 3.585
Votantes a las 14:00 h : 1.516 (42,29%)
Votantes a las 18:00 h : 2.143 (59,78%)

Total censo electoral: 3.585
Total votantes: 2.751 (76,74 %)
Abstención: 834 (23,26 %)

Votos válidos: 2.707 (98,4 %)
Votos nulos: 44 (1,6 %)
Papeletas a candidaturas: 2.643 (97,64 %)
Votos en blanco: 64 (2,36 %)



Cuadro nº. 41

Fuente: Ministerio del Interior. Resultados electorales

Así pues, los resultados expuestos ponen de manifiesto que se mantiene un voto muy tradicional y fiel, con escasa volatilidad electoral, siendo los resultados electorales muy homogéneos en los periodos objeto de comparación. En todos los periodos obtiene la alcaldía el Partido Popular, aunque a veces con un escaso margen de apenas un concejal, a excepción de la legislatura 2011-2015 en el que obtiene una mayoría absoluta indiscutible. Pero en todos los periodos, a excepción del periodo estudiado no existe margen para que del pacto de los restantes partidos pudiera surgir un gobierno alternativo, y por ello no se plantean mociones de censura en los mismos. Sin embargo en el periodo estudiado, como posteriormente se verá, basta el movimiento de un concejal para constituir el requisito de la mayoría absoluta para presentar la moción, presentándose definitivamente la misma, si bien en un momento muy avanzado de la legislatura.

25.4 Antecedentes de mociones de censura anteriores en el Ayuntamiento de Chinchón

Se analizado también, como una variable importante para la investigación la existencia de mociones de censura planteadas en periodos distintos al de la etapa estudiada, lo cual resulta de importancia para determinar la existencia de un conflicto o diferencias políticas continuas o estructurales en el seno de la corporación, lo que indudablemente afecta al funcionamiento de la misma.

Así pues, de los datos estudiados cabe concluir que no se producen mociones de censura con anterioridad, presentándose como se ha dicho unos resultados muy homogéneos en todas las legislaturas y con escasa volatilidad electoral.

25.5 La existencia de pactos previos en el Ayuntamiento de Chinchón

Como se ha señalado con anterioridad, no se constata la existencia de pactos previos de gobierno en procesos electorales anteriores, por cuanto los resultados electorales habían dado siempre la alcaldía al Partido Popular por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sin necesidad de otros apoyos, a excepción del periodo estudiado.

En esta legislatura los resultados electorales hacen que el Partido Popular, partido que siempre ha mantenido la alcaldía, sea el partido más votado, pero sin que obtenga la

mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, lo que da lugar a un pacto de gobierno entre los dos partidos en minoría, sumando entre los dos un número de seis concejales, que lleva a la obtención de la alcaldía al Partido Socialista Obrero Español, y ostentando en dicho gobierno los concejales del partido independiente, que se configuraba como llave para el gobierno, funciones o responsabilidades de gobierno.

Este pacto de gobierno se rompe por el abandono o disidencia de uno de los concejales del partido independiente, que deja de apoyar al gobierno y por tanto posibilita en su apoyo al Partido Popular la consecución de seis concejales, sumado su voto a los 5 que ya tenía el Partido Popular, que suponían la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, suficientes, con la legislación vigente en el periodo estudiado, para proponer y prosperar la moción de censura.

Ello pone de manifiesto que la presente moción de censura se orienta más a la vertiente, dentro de las dos que presenta la institución de la moción de censura, de situación de ingobernabilidad sobrevenida por el cambio del equilibrio entre las fuerzas políticas que componen la corporación municipal, más que a la función de control, que como se ha analizado, sería otra de las orientaciones que la moción de censura presenta.

Sin embargo llama la atención el hecho de que no se produce una ruptura del pacto en sí, por cuanto no son los dos concejales que integran el grupo municipal independiente los que cambian su apoyo, por lo que cabría pensar en un nuevo pacto de gobierno pero hacia el otro sentido, sino solamente uno de los concejales, por cuanto, efectivamente hay una situación de ingobernabilidad que se orienta no ya tanto a una ruptura del pacto en sentido estricto.

25.6 Historia y desarrollo de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón

En fecha 14 de junio de 2003, se constituye la corporación municipal para la legislatura 2003-2007 con un resultado obtenido por candidaturas, como se ha dicho de 5 concejales el Partido Popular, 4 concejales el Partido Socialista Obrero Español y 2 concejales el partido Unión de Independientes Demócratas de Chinchón, accediendo en dicha sesión a la alcaldía gracias a la existencia de un pacto de gobierno para la legislatura entre los dos partidos minoritarios, el cabeza de la lista del partido socialista obrero español, sumando entre los dos partidos el número de seis concejales, que representa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La alcaldía en manos del Partido Socialista se mantiene hasta la fecha de enero de 2006, bastante avanzada la legislatura, momento en el uno de los concejales del partido independiente se desvincula de la posición de dicho partido para apoyar al Partido Popular, que tras la moción de censura, accede al gobierno municipal, quedando su cabeza de lista proclamado alcalde en la sesión de debate y votación de la moción de censura planteada, y recuperando de este modo la alcaldía que había ostentado en las legislaturas anteriores.

Destaca pues, el hecho de que la alcaldía había estado siempre en manos del Partido Popular, que había obtenido en todos los procesos electorales anteriores la mayoría absoluta, sin que por tanto hubiera posibilidad de obtenerla, salvo por un cambio de partido o abandono de algún concejal del propio Partido Popular, siendo precisamente en la legislatura estudiada en el que se produce la coyuntura de obtener la alcaldía mediante la unión de los dos partidos minoritarios, planteándose efectivamente la moción y produciéndose a consecuencia de la misma el cambio de la alcaldía.

25.7 La existencia de partidos, agrupaciones o candidaturas independientes de carácter local del Ayuntamiento de Chinchón

Se comprueba efectivamente a resultas de los datos analizados la existencia de un partido independiente, Unión de Independientes Demócratas de Chinchón, con dos concejales, que resulta clave para dar la mayoría absoluta a los dos partidos mayoritarios, y que juega un papel esencial en la moción de censura al apoyar uno de sus miembros al partido principal de la oposición, el Partido Popular.

Esto es esencialmente importante por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno, como es el caso planteado con la moción de censura objeto de estudio.

25.8 La existencia de transfuguismo en el Ayuntamiento de Chinchón

Efectivamente, de los datos estudiados se comprueba la existencia de transfuguismo dentro del partido independiente que había constituido la coalición de gobierno, por cuanto uno de sus miembros deja de apoyar dicha coalición para prestar su apoyo al principal partido de la oposición y posibilitar así la proposición y la votación favorable de la moción de censura.

Como se ha hecho referencia al analizar el aspecto relativo a la existencia de pactos y ruptura de pactos electorales, puede decirse que no se trata de una ruptura de pacto en su totalidad por cambio de apoyos de un grupo municipal a otro grupo municipal, sino de un supuesto de disidencia o abandono de uno de los concejales que integran el grupo independiente, para apoyar al partido de la oposición, concurriendo por tanto un supuesto claro de transfuguismo político.

Con relación al transfuguismo cabe poner de manifiesto que la moción así planteada, con posterioridad a la reforma de 2011 no hubiera podido ser ni siquiera propuesta, por cuanto hubiera necesitado de una mayoría incrementada en ese concejal que abandona el grupo al que inicialmente fue adscrito al inicio del mandato. Si bien cabe señalar, que si hubiera sido posible, si se hubiera producido no ya un supuesto de transfuguismo sino una ruptura del pacto en sí, que es muy diferente, por decidir la totalidad del grupo cambiar su apoyo al principal partido de la oposición, es decir al Partido Popular, siendo muy difícil en este caso la expulsión al tratarse de un partido independiente cuyos concejales actúan en bloque, a diferencia de lo que podría suceder si se tratara de un partido de ámbito nacional, en el que en caso de disidencia podrían ser todos expulsados. Este matiz es muy importante tanto en la conceptualización de la moción, como respecto de las consecuencias que podrían derivarse de la misma, especialmente en el momento actual con la reforma de 2011, que determinaría la viabilidad o la inviabilidad de la moción de censura.

El análisis del acta habla de expulsión del partido independiente del concejal disidente, cuestión que no puede acreditarse de los datos analizados, si bien esto no tendría trascendencia en el periodo en que la moción se plantea, pues aún teniendo consideración de concejal no adscrito su voto no exigiría ser reforzado para la obtención de la mayoría absoluta para la proposición de la moción.

25.9 Análisis del debate de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón. Especial referencia a la causa de la moción

Interesante resulta, especialmente respecto de la causa de la moción de censura el análisis del acta de la sesión plenaria en que la moción se debate, por cuanto en un análisis discursivo de la misma van a poder apreciarse indicios fundamentales para determinar cual es la autentica causa o las auténticas causas de la moción de censura, que se encuentran en la base de la interposición de la moción, dado que por parte de la legislación no se exige de una manera taxativa la invocación de una causa para la moción de censura, bastando, como se ha señalado anteriormente, la ruptura de la confianza en el alcalde que de la propia interposición de la moción se desprende.

Sin embargo desde la perspectiva del análisis planteado la causa de la moción de de censura juega un papel fundamental, por cuanto resulta acreditativo de la autentica función de control político que la misma cumple o no cumple, y por otra parte la existencia de disfunciones en el sistema o prácticas que podrían ser de dudosa legalidad y muy relacionadas con la corrupción política.

Así, cabe destacar en primer lugar la profusión del debate planteado, a pesar de que la Ley del Régimen Electoral General establece en su artículo 197.1 que se dará un breve turno de palabra al alcalde censurado y al candidato a la alcaldía, sin embargo se observa que los turnos no son breves, y que intervienen además todos los portavoces de los grupos políticos e incluso el concejal que retira el apoyo del grupo independiente. Así pues, desde el punto de vista político se da importancia a la causa real de la moción.

Comienza el turno de palabra la candidata propuesta a la alcaldía en el escrito de la moción de censura, exponiendo que son las razones que obran en el escrito de interposición de la moción las auténticas causas de la interposición de la misma, remarcando que son exclusivamente esas y no otras causas. Así en el escrito de interposición se menciona el descontento generalizado de los vecinos, la debilidad de la alcaldía para dar soluciones, la situación de ingobernabilidad al perder la alcaldía el apoyo mayoritario, y finalmente el enfrentamiento provocado con la actitud de la alcaldía.

Así en primer lugar, la insistencia en que son esas las únicas causas y sólo esas, hace ya referencia a las sospecha de que pudiera haber otras causas ocultas en la interposición de la moción. Seguidamente se hace referencia a una situación de ingobernabilidad por perder la alcaldía el apoyo mayoritario, lo que pone el acento en el aspecto de la moción

relativa a dar soluciones a situaciones de ingobernabilidad sobrevenidas, y que en su inmensa mayoría son las auténticas causas de la moción: el cambio en los apoyos y en el juego de fuerzas políticas, poniéndose así de manifiesto que es esta acepción de la moción de censura la que predomina fundamentalmente. Y para finalizar se hace referencia a un enfrentamiento provocado por la actitud de la alcaldía, aludiéndose así a causas más profundas y a diferencias que están en la base de otros asuntos relacionados con la vida municipal e intereses en juego, así como a situaciones que llegan incluso a las de carácter personal, lo cual se verá confirmado en el discurso posterior.

Continúa su intervención, haciendo referencia al pacto de gobierno que dio la alcaldía en la sesión constitutiva al partido socialista, invocando la ruptura del mismo, y que es un nuevo pacto igual de legítimo y normal que el anterior el que posibilita un nuevo equipo de gobierno. Se insiste pues, en la situación de normalidad, y se insiste igualmente en que la moción de censura opera como un mecanismo más, como un pacto a posteriori para el acceso a la alcaldía.

Seguidamente hace referencia a la crítica realizada por la oposición sobre la ausencia de motivos reales para la interposición de la moción, en la misma línea de apuntar hacia una postura que en cierto modo podría acusar la circunstancia puesta de manifiesto, por cuanto es la obtención de nuevos apoyos lo que lleva a la interposición de la moción.

Finalmente se hace alusión a unos motivos que si se relacionan con situaciones reales, pero que se exponen de una manera inconcreta y generalizada, como si de tópicos o motivos prediseñados se tratara: incapacidad para la gestión del interés general, ineficacia en el gobierno, falta de transparencia e incumplimientos diversos. Haciéndose posteriormente referencia a unos ejemplos de dichos motivos, siendo estos escasos y basados en la supresión o en las deficiencias en la prestación de algunos servicios tales como servicios médicos o limpieza viaria o arreglo de viales, los cuales no justifican con mucho los motivos esgrimidos.

Del mismo modo, y junto con el elenco de motivos finales se señala "talante distante, prepotente y revanchista", lo que hace alusión a motivos de enfrentamientos personales, y sobre todo a revanchas por el arrebató de la alcaldía mediante el pacto de gobierno a principios de la legislatura.

Continúa el desarrollo de la sesión de debate, siguiendo el orden legalmente establecido, con la intervención de la alcaldesa censurada, la cual comienza aludiendo claramente a la falta de motivos para la interposición de la moción, argumentando que los alegados son

inconcretos y difusos. Así pasa directamente a hacer referencia al enfrentamiento existente, aludiendo a situaciones presentes y pasadas de agravios dentro de la corporación, particularmente referidos a la concejal disidente del grupo independiente, hablando de permanencia en su sillón, en clara alusión a una actitud acomodaticia, cargos amarrados y traición al equipo de gobierno. Existiendo por tanto unos motivos claramente basados en enfrentamiento personales.

Continúa su intervención haciendo referencia a la situación de la ingobernabilidad sobrevenida, aludiendo claramente a que en esa retirada del apoyo al equipo de gobierno había otras posibles causas, y que no han sido puestas de manifiesto hasta un momento posterior. Se alude pues claramente a negociaciones a lo largo del mandato, y se acusa directamente de falta de decencia, honradez, honestidad y ética política, y en definitiva de traición. Haciendo por tanto referencia a cuestiones en la línea de lo personal y del enfrentamiento.

Seguidamente aborda la cuestión relativa a la debilidad de la alcaldía y a la falta de resultados, aludiendo con datos muy concretos a la superación de una situación de crisis y graves dificultades económicas en las que se encontraron el ayuntamiento al inicio del mandato, así como a una enumeración clara y exhaustiva de proyectos concretos y logros realizados. Todo ello desvirtúa claramente los motivos de falta de soluciones alegados en los proponentes de la moción, lo cual unido a la inconcreción de los mismos tanto en el éxito de interposición como en el discurso de la candidata alternativa a la alcaldía, lleva a concluir que efectivamente no hay motivos reales relacionados con la falta de gestión e incumplimiento y falta de soluciones por la alcaldía censurada.

Así pues, concluye que en efecto no existen motivos objetivos y concretos, para señalar a continuación motivos basados en las recalificaciones urbanísticas, en concreto en la recalificación de una parcela industrial para la instalación de una gran empresa. De este modo comienzan ya aparecer motivos concretos, que con la mención por la alcaldesa censurada y ni siquiera la mención de los mismos por la candidata a la alcaldía, parece ponerse de manifiesto que son los mismos los que están en la base de la auténtica causa de la moción de censura.

Respecto de dichos motivos urbanísticos se habla de intereses particulares como promotora y de socios en empresas constructoras de la candidata a la alcaldía propuesta, y en definitiva del avance del plan general como auténtico motivo de la moción de censura, plan éste que recalifica grandes cantidades terrenos.

Seguidamente, se da la palabra a la concejala no adscrita, cuyo apoyo al partido de la oposición posibilita la moción. Comienza haciendo alusión a lo irregular de su condición de concejal no adscrita y poniendo en duda la efectividad de la expulsión de su partido independiente, y reivindicando su aún condición de portavoz del mismo.

Continúa haciendo referencia a acuerdos verbales en los que se sustentaba el pacto de gobierno de legislatura, que considera incumplido y que motiva la moción de censura.

Seguidamente se hace alusión a motivos personales tales como desconfianzas, prepotencias, zancadillas, soberbias y a conductas incidentes en los personal tales como espionajes, humillaciones.

A continuación hace referencia al asunto urbanístico que está en la base de la moción, respecto del cual alega que no se ha respetado la postura del partido independiente. Aludiendo seguidamente a prebendas ofrecidas por la alcaldía a su compañero de partido par justificar su permanencia en el mismo y el mantenimiento de su apoyo a la alcaldesa censurada.

Interviene a continuación el portavoz del partido popular, si bien debe hacerse constar que la ley dispone el uso de la palabra sólo por parte del candidato a la alcaldía a propuesto en la moción de censura, destacando la moción de censura como un acto de "normalidad democrática", haciendo referencia por tanto a lo antes mencionado por la candidata a la alcaldía respecto de la moción de censura como un mecanismo normal de acceso a la alcaldía, y tratando de quitar por tanto importancia a otros factores.

Seguidamente niega que la moción de censura y el pacto con el partido independiente se deban a "intereses urbanísticos, oscuros intereses financieros y a la corrupción inmobiliaria". De este modo, se está reconociendo la existencia de un nuevo pacto de gobierno, que modifica por tanto el estado y equilibrio de las fuerzas políticas hasta el momento existentes; y asimismo pone de manifiesto que dichas cuestiones relativas a intereses urbanísticos, financieros e inmobiliarios están al menos en la arena política y que existe una especulación en torno a los mismos. Por tanto, ello se desdice de la normalidad democrática pretendida inicialmente.

A continuación se refiere al acceso y desempeño de la hasta ahora alcaldesa calificándolo como "por accidente", y recordando que se había presentado infructuosamente a la alcaldía durante 25 años. Ello pone de manifiesto el carácter de consideración de la alcaldía en cierto modo como un patrimonio propio que les había sido arrebatado.

Alude, para continuar, a la ruptura del pacto debido a actitudes personales, hablando de soberbia, fracaso, falta de respeto a acuerdos y actitudes contrarias al funcionamiento democrático.

Finalmente hace una mayor referencia al asunto urbanístico de la recalificación de terrenos a favor de la empresa industrial planteado, reconociendo que la falta de cumplimiento del acuerdo marco inicial sobre el mismo constituye motivo esencial para la ruptura del pacto.

Y para terminar hace alusión a la no ruptura del pacto antitransfuguismo por no haberse producido la expulsión de la concejala disidente. Con todo ello se trata de justificar una conducta que supone en cierto modo una falta de respeto a la disciplina de partido y al pacto nacional suscrito respecto al transfuguismo a nivel nacional.

Se concede la palabra a continuación al portavoz del grupo municipal independiente, el cual se limita a ratificar su posición de respeto y apoyo al pacto inicial de gobierno, sin aludir a otros argumentos.

Y para terminar el turno de intervenciones se concede la palabra al portavoz del grupo socialista , que comienza insistiendo sobre la situación de transfuguismo, la ruptura del pacto y la condición de tráfuga de la concejala disidente que retira el apoyo al pacto de gobierno inicial por considerar que ha sido efectivamente expulsada de su partido. Y continúa criticando duramente la actuación de dicha edil bloqueando la acción de gobierno con claros intereses urbanísticos, siendo la responsable de dicho área, para pasar a esgrimir y concretar intereses familiares y personales, tales como el cierre de algún establecimiento de propiedad y relación de parentesco con el propietario de los terrenos a calificar .

Argumenta también el pacto con un partido, el Partido Popular, alguno de cuyos miembros está imputado por delito de coacciones, prevaricación y tráfico de influencias; y la fuera alcaldes condenada por prevaricación y otro juicio pendiente con acusación de prevaricación.

Tras las intervenciones se vota la moción, quedando aprobada la misma y accediendo a la alcaldía la candidata propuesta.

25.10 Desarrollo procedimental de la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón

Por lo que se refiere al cumplimiento de los trámites procedimentales, que ponen de manifiesto este carácter formal de la moción de censura, se observa que se cumplen todos los requisitos exigidos por la ley, que han sido analizados a lo largo del presente.

Se presenta así el escrito por la mayoría del número legal de miembros de la corporación, se autentican las firmas, se hace constar la aceptación de la candidata propuesta para la alcaldía, y la sesión se celebra el décimo día posterior a la presentación del escrito de proposición de la moción.

En el desarrollo de la sesión, ésta se preside por la mesa de edad, y en las intervenciones se conceden los turnos de palabra establecidos en la ley, pero interviniendo además todos los portavoces de los diferentes grupos políticos que componen la corporación, lo que lleva a la conclusión del interés manifiesto en el debate político.

25.11 Consecuencias y acontecimientos posteriores a la moción de censura del Ayuntamiento de Chinchón

No se registran acontecimientos de especial trascendencia con posterioridad a la moción, terminando el mandato la alcaldesa votada en la moción de censura.

Respecto de los resultados en los dos procesos electorales posteriores, cabe mencionar que vuelve a obtener la alcaldía el Partido popular tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, en ambos casos por mayoría absoluta, ostentando la alcaldía la misma alcaldesa.

25.12 Conclusiones del análisis de caso del Ayuntamiento de Chinchón

En resumen, cabe señalar que se pone de manifiesto el predominio de la noción de la moción de censura como mecanismo para dar salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida por cambio en el equilibrio de fuerzas políticas.

Cabe destacar que es ésta la única legislatura en que efectivamente, por la composición de la corporación, en la que existe un partido independiente que se configura como llave

de gobierno, y en que el movimiento de un concejal puede cambiar el signo del gobierno, se produce la posibilidad de planteamiento de una moción de censura ésta se produce efectivamente.

Existe transfuguismo político, con ruptura del pacto antitransfuguismo, en este caso por el Partido Popular, que accede a la alcaldía.

Se aprecian motivos relacionados con el urbanismo y la posible corrupción en torno al mismo, así como circunstancias y antecedentes de carácter penal en los miembros de la corporación.

Igualmente cabe señalar la existencia de enfrentamientos personales fuertemente arraigados entre los miembros de la corporación.

No se pone pues de manifiesto la vertiente de control en la moción de censura, por cuanto no se aprecian motivos concretos relacionados con la gestión, aludiéndose a generalidades e inconcreciones en contenido mínimo.

SEXTA PARTE

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 26

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

- 26.1 Conclusiones del marco teórico de la investigación
- 26.2 Conclusiones del análisis cuantitativo y cualitativo de la investigación
- 26.3 Reflexiones y propuestas sobre la racionalización de la moción de censura en el ámbito local

26.1 Conclusiones del marco teórico de la investigación

De la configuración de los modernos sistemas democráticos, caracterizados como gobiernos representativos, resulta claro, que es la representación política el elemento esencial y central en torno al cual gravitan la totalidad de las instituciones que en el mismo se articulan para hacer posible su funcionamiento en aras a la consecución del interés general o interés público, que de este modo se presenta como el fin esencial de toda esa construcción dentro de nuestros modernos sistemas políticos democráticos.

Pero junto a ese interés general, que define la noción de representación política aparece otro elemento, que igualmente la caracteriza, la define y la distingue de la representación privada, que no es otro que la noción de la autoridad del representado sobre el representante. En efecto, es esa capacidad de control sobre el representante lo que va a marcar la diferencia con la representación privada, con el simple mandato, para hacer posible la representación política, que de este modo lleva inherente la función de control, y es precisamente dentro de esa función de control donde puede encuadrarse la moción de censura objeto de nuestro estudio.

Pero esa función de control, dentro de la representación política, necesita de un elemento más para definirla como tal y singularizarla respecto de otras modalidades de representación, y ese elemento no es otro que el desarrollo del mismo dentro de un marco institucionalizado. Es precisamente esa dimensión institucional de la

representación, y del control que en la misma se desarrolla lo que lleva a definir la esencia de la representación política como tal.

Así, siguiendo el esquema que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo, de la mano de la construcción conceptual realizada por H. F. Pitkin³⁹³, puede llegarse a la noción de representación política que puede sintetizarse del siguiente modo: la representación política se presenta como una actuación sustantiva por otros, de un colectivo plural y complejo, que se caracteriza por la existencia de un mandato para el logro no de un interés concreto, sino de un interés general que no se define como la suma de los intereses individuales de los miembros componen esa colectividad, sino como una entidad que mediante procesos de agregación da como resultado algo distinto y superior, teniendo el colectivo representado autoridad sobre el representante que se manifiesta como una función de control y que se desarrolla dentro de un marco institucionalizado y formal, pudiendo en ultimo termino llegar a la retirada de la confianza al representante por diversos mecanismos. Es precisamente dentro de esos mecanismos que en último término pueden suponer la retirada al representante de la confianza donde puede encuadrarse la moción de censura.

Sin embargo, algunos autores, especialmente los exponentes de la teoría clásica en materia de control, dentro del institucionalismo tradicional o viejo institucionalismo, no han visto totalmente claro que la moción de censura pudiera configurarse como tal, dentro del esquema de la delegación política, sino que la han visto más bien, como una estructura jurídica de sanción, con un componente altamente formalista y una configuración netamente jurídica.

Así, se llegaría al debate del carácter político o jurídico no ya sólo de la moción de censura, sino de los instrumentos de control en los sistemas democráticos modernos. Debate que enfrenta a las tendencias más clásicas y tradicionales, de orientación formalista, como Montero y García Morillo, principalmente en la doctrina española, frente a M. Aragón Reyes, principalmente, claro defensor del carácter político de estas instituciones.

Aragón³⁹⁴ señala como argumento principal, que no puede considerarse jurídica una institución de control, y extensivamente cualquier institución dentro del entramado de

³⁹³ PITKIN, H.F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985.

³⁹⁴ ARAGON REYES, M.: "El control parlamentario como control político", en Revista de Derecho Político, Madrid, UNED núm. 23, 1986, pp. 9-39.

nuestros sistemas democráticos, por el hecho de estar regulada jurídicamente, y desenvolverse dentro de unos cauces formales de definición, de desarrollo y de procedimiento, sino que una institución será política o jurídica atendiendo a la naturaleza esencial de la misma. De este modo realiza su distinción, convertida ya en un clásico, entre “control en el parlamento y control por el parlamento”, haciendo referencia a que no todo tipo de control que se realice en el parlamento tiene que ser político, sino que será el control realizado por el parlamento dentro de su esencia de órgano de control político el que da lugar a la consideración como de naturaleza política de ese control.

Sin embargo, poniendo esto en conjunción con la noción de control a la que se ha llegado mediante el análisis y desarrollo del concepto de representación de la mano de las aportaciones de H. F. Pitkin, se hace necesario un elemento más en esa construcción, y ese viene marcado por la noción de interés público, que debe estar subyacente y en la base de todos los procedimientos, mecanismo y elementos de control. Ello nos conduce al criterio o noción de oportunidad política, que en todo control de esta naturaleza debe contemplarse, y que excede los límites y los cauces de lo jurídico para dar al control político su auténtica esencia y su auténtica razón de ser, dentro de la consideración del ejercicio del mismo con responsabilidad, y eficacia.

Así pues, por tanto, una actuación realizada en el seno de la función de representación, bien por un ejecutivo central, autonómico o local, puede presentarse desde el punto de vista jurídico como algo impecable, que cumple toda la normativa reguladora en torno al fondo de la misma, y todos los cauces procedimentales, pero que sin embargo, desde el punto de vista político puede presentarse como algo totalmente reprobable, e inconveniente, y por tanto sujeto al ejercicio de ese control político, llegándose hasta el punto de poder aplicarle la sanción en términos políticos que no es otra que la retirada de la confianza. Es pues, precisamente a estas cuestiones y situaciones a las que hace referencia ese control político, y que están relacionadas con la adecuación, con el buen hacer, con la eficacia, con la eficiencia, y en definitiva con la satisfacción del interés general, objetivo de toda representación, base de los sistemas democráticos.

Por tanto es la noción de la oportunidad política, vinculada e inherente al logro del interés general, lo que constituye un elemento claro y fundamental a la hora de conceptualizar el control político.

Del mismo modo, otros autores, desde otra perspectiva, desde la noción de la rendición de cuentas que el control político implica, defienden la existencia de estos controles en el marco institucionalizado. Entre ellos, G. O'Donnell, que considera que dentro de la

función de *accountability*, o rendición de cuentas que implica la representación, no es suficiente con el aspecto vertical de la misma, es decir la rendición de cuentas vertical, que es la que se realiza por los electores sobre los candidatos en el momento de la celebración de los comicios electorales. En efecto, los controles en un sistema democrático no pueden quedar reducidos a la emisión de un voto de premio o castigo cada cuatro o cinco años en los procesos electorales: la democracia implica y debe implicar algo más, pues de lo contrario quedaría limitada a las nociones procedimentales o minimalistas de democracia. Por ello, desde esta perspectiva y desde esta construcción llega a la noción de rendición de cuentas horizontal, resaltando igualmente el componente institucional de la misma.

De este modo la rendición de cuentas horizontal se presenta como un control que se realiza por las instituciones del sistema democrático sobre otras instituciones del sistema, de tal manera que ese control se realiza de manera permanente, y por instituciones configuradas y dirigidas hacia esa finalidad. Para ello esas instituciones deben tener autonomía, información suficiente para el desarrollo de las funciones de control, y es más deben estar inmersas dentro de una red o entramado institucional, de tal modo que unas instituciones se controlen a las otras evitando prácticas abusivas, viciosas y distorsionadas y haciendo posible esa auténtica función de control.

Por tanto, y desde un enfoque distinto se llega igualmente al desarrollo de esa función de control, resaltando dentro de la misma el componente institucional, siendo precisamente en este marco en el que cabe encuadrar la moción de censura, y en concreto la moción de censura en las entidades locales.

Igualmente, coincidiendo con esa tendencia de la configuración del control como una institución permanente, y superando esa noción del control electoral prospectivo y retrospectivo de la noción de *accountability* clásica, autores como Maravall, señalan en efecto, que en los periodos que median entre los comicios o procesos electorales se realizan sin duda prácticas tendentes al control, al manejo de la opinión pública, muchas de ellas a veces con utilización de figuras políticas, jurídicas, mecanismos de comunicación, etc., pero que igualmente ponen el acento en la continuidad y permanencia de ese control y en la dimensión institucional del mismo. Ello nos introduce en la idea de esa nueva dimensión del control y de esa nueva orientación del mismo, basada en el papel de la opinión pública, respecto del cual la moción de censura también puede jugar una importante función, dentro de esta nueva orientación del control, como mecanismo de difusión y de formación de la opinión pública, no ya dirigida a prosperar,

sino precisamente a dar conocimiento y difusión de determinadas prácticas gubernamentales, que pudieran contribuir al desgaste del gobierno, a favor de la consideración de otra fuerzas dentro del entramado político. Y es sin duda en esta nueva orientación del control, donde juega un papel fundamental la oposición, y las minorías en el ejercicio del control.

De este modo, se configura el carácter de elemento de control político vinculado a la representación y al interés general con un fuerte marcado componente institucional, de la moción de censura, que además, puede jugar un papel de difusión y de herramienta de las minorías dentro de la nueva dimensión de los gobiernos democráticos modernos.

Una vez encuadrada la moción de censura dentro de su marco teórico y de su funcionalidad dentro de los sistemas democráticos, y refiriéndonos más concretamente al objeto de nuestro estudio, la moción de censura local, lo que resulta claro es la tendencia a la profusión en la producción de casos de mociones de censura: de los datos aportados se deduce una tendencia creciente, ello aún a pesar de la adopción de medidas como el pacto antitransfuguismo, o de otras introducidas a lo largo del desarrollo de la institución con posterioridad a la Constitución de 1978 y a la construcción legal que de la misma se realiza en los distintos periodos y procesos modificativos como se ha expuesto, y que sustancialmente ha sido medidas tendentes a reducir las posibilidades de planteamiento de procesos de mociones de censura en el ámbito local.

A pesar de todo ello, la moción de censura en el ámbito local se presenta como un fenómeno reiterado, constante, y tendente al incremento en su producción. Especialmente ello se pone de manifiesto en mayor medida en municipios situados en un tramo de población situado entre los 5.000 y los 50.000 habitantes, siendo precisamente éste tramo el que no ha experimentado ningún tipo de cambio en su configuración con la reforma para la modernización del gobierno local realizada en el año 2003, y que la realidad pone de manifiesto que se sigue manifestando como exponente en la producción de estas mociones. Ello nos lleva precisamente al planteamiento del marco en el que la moción de censura local se desenvuelve, y más aún el propio marco de configuración de los gobiernos locales, como entes peculiares, y distintos a los otros niveles de gobierno, pero no por ello menos importantes, dada la cercanía a la población que representan, el volumen de los mismos y la trascendencia que suponen de cara al desarrollo de las instituciones democráticas en los mismos.

Así, puede decirse, que la moción de censura en el ámbito local, si bien presenta una base y unas características comunes a la moción de censura en el ámbito estatal, fruto

de una misma voluntad de obedecer al principio y objetivo de la gobernabilidad en el nivel territorial en el que se desarrolla, como consecuencia del cual se regula en función del principio de la racionalización, que como ya se ha señalado, constituye el eje vertebrador de la regulación posterior de todos sus elementos definidores, presenta del mismo modo una serie de características diferenciadoras, que se derivan no ya tanto de su regulación positiva legal, sino fundamentalmente de las características y especialidades definidoras que presentan las entidades locales en su configuración y funcionamiento. Todo ello hace que indudablemente aparezcan diferencias en el tratamiento, desarrollo, y desenvolvimiento de este mecanismo de control en la práctica real, tal y como puede observarse de la realidad que día a día se pone de manifiesto en la arena política.

Por otra parte, debe destacarse, que su regulación tardía, es decir, su contemplación positiva, muy posterior a la que se realiza de la moción de censura en el ámbito estatal, tanto desde la perspectiva histórica, como se ha visto, como desde su regulación en los textos legales positivos ya en la etapa constitucional, resulta fundamental en tanto en cuanto hay determinadas prácticas que se han debido ser solventadas por la actuación de los tribunales, introduciéndose aspectos vía jurisprudencial, que han quedado consolidados en cierto modo, y que introducen matices importantes respecto de su regulación.

Esta positivación tardía también ha dado lugar a la producción de prácticas, que en cierto modo podrían denominarse viciosas o distorsionadas, y que han motivado también una percepción del instrumento no ya como pretende articularse dentro del sistema general del control político o del control parlamentario en el sistema español desde una perspectiva global, sino como un mecanismo que se desliga de este objetivo fundamental, y que adquiere un carácter notablemente distinto e independiente.

Continuando, de este modo con los aspectos relacionados con la regulación legal del instrumento, igualmente puede concluirse que la regulación de la misma, no en el texto constitucional, sino en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General fundamentalmente, también introducen un elemento que la hace percibirse como diferente a la moción de censura del ámbito estatal, lo cual también adquiere connotaciones distintas, si se tiene en cuenta las posibilidades de regulación por la legislación autonómica, e incluso determinados aspectos por las reglamentos orgánicos aprobados por los propios ayuntamientos.

Pero indudablemente, las diferencias más destacables proceden del funcionamiento, o más bien de la configuración de las entidades locales en su funcionamiento parlamentario, es decir, lo que en este trabajo se ha denominado como “parlamentarización de los gobiernos locales”. Es decir, en la medida en que los entes locales funcionen como un auténtico parlamento asimilable al parlamento estatal los mecanismos se van a configurar y se van a desarrollar del mismo modo o al menos de un modo más similar a éstos, respondiendo a la misma finalidad y cumpliendo el mismo papel.

Así, de este aspecto, puede decirse que si bien, con la Ley de Modernización del Gobierno Local se ha dado un paso importante en la introducción de elementos que contribuyan a hacer funcionar las asambleas de las entidades locales, o el órgano representativo de estas entidades como un auténtico parlamento, esto aún no se ha conseguido del todo. En primer lugar, porque esas medidas no se introducen para todas las entidades locales, sino únicamente para aquellas que se califican o se clasifican como grandes ciudades, por otra parte y en segundo lugar, porque como ha tenido ocasión de analizarse, aún, y a pesar del avance producido siguen existiendo innumerables características que impiden el funcionamiento de los plenos de las corporaciones locales como auténticas cámaras parlamentarias. Estos aspectos van desde la misma denominación, hasta otros aspectos tales como el hecho de que el presidente del ejecutivo, sea al mismo tiempo el presidente de la propia cámara, además de la existencia de importantes funciones que en materia ejecutiva sigue asumiendo el pleno de la corporación, e igualmente y muy destacable la comunicabilidad que existe entre las competencias de unos órganos y otros mediante el mecanismo de la delegación.

Todas estas circunstancias determinan la primera de las grandes conclusiones que pueden extraerse del presente trabajo, cual es el marcado carácter instrumental de la moción de censura en las entidades locales, que la configuran más bien como un mecanismo que permite quitar y poner alcaldes, más que como una auténtico mecanismo de control, que es como pretende configurarse en el ámbito estatal, y en la globalidad del sistema. Lo cual determina la profusión y la reiterada producción de estos mecanismos en el ámbito local. De tal modo, que las limitaciones o requisitos en pro del principio de racionalización, que no aparecen configurados desde el principio en la institución de la moción de censura para estas entidades, parecen haber sido introducidos *a posteriori* a medida que la excesiva proliferación de mociones iba demandando medidas racionalizadoras, pero que no obedecía en un principio a un modelo de racionalización específicamente pensado y configurado.

Ello por otra parte, determina una herencia, que en ocasiones, es muy difícil de superar, y que marca e imprime carácter a la institución y a la entidad en la que se desarrolla durante todo el periodo de su existencia, demandando quizás para su reconducción, un cambio en el marco total, que puede que sea lo que en el ámbito del gobierno local se esté necesitando.

Otra conclusión que puede extraerse, es que existe una relación directa y muy importante relacionada con el tamaño del órgano de representación, ya que indudablemente el menor número de representantes hace más fácil la consecución de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, que se fija como necesaria para la presentación de la moción, e igualmente se configura como necesaria en la votación para que la moción de censura pueda prosperar. Incluso en ocasiones ha bastado un solo concejal, o un solo diputado para la consecución de esa mayoría, lo cual indudablemente hace más fácil la posibilidad de plantear mecanismos de este tipo en las corporaciones locales, que en el ámbito estatal. Todo ello se incrementa más aún si se tiene en cuenta las prácticas relacionadas con la corrupción que han podido comprobarse en los últimos años, relacionadas con el transfuguismo y la movilidad de concejales hacia unos grupos y otros.

Así, la experiencia demuestra, como podrá acreditarse en el desarrollo posterior a este trabajo, con contraste con los datos reales, que las mociones de censura son menos frecuentes en las corporaciones de gran tamaño que en las de menor tamaño, lo que en principio parece apoyar la postura previa que pretende mantenerse.

Otro aspecto también relacionado directamente con las posibilidades de prosperar de las mociones de censura en el ámbito local se encuentra relacionado con la representación partidista que en las mismas se produce, pues en ocasiones, existen únicamente dos grupos políticos, y en la mayoría de los casos incluso tres. Por tanto, la existencia de esta escasa fragmentación va a propiciar la producción de mayorías que van a reducir la presentación y prosperabilidad de mociones de censura.

Por ello se han articulado mecanismos muy específicos relacionados con la limitación de las prácticas viciosas, o incluso si se quiere ser más drástico, corruptas en relación con el desarrollo de las mociones de censura en el ámbito local, en general todas aquellas que fueron incluidas en la reforma de 1999, y que supusieron un importante avance en la regulación más específica y más concreta de la moción de censura en el ámbito local, con mayor definición.

Estos aspectos, más dinámicos, y menos estructurales que los mencionados anteriormente como primer gran bloque de conclusiones de este trabajo, hacen referencia al sistema electoral, a la asignación del número de representantes, y a otros elementos propios de la configuración del sistema de elección de representantes en los gobiernos locales, que igualmente, sin duda, puede estar demandando un cambio estructural, de cara al correcto funcionamiento del mismo, y más específicamente al desarrollo de las funciones de control, aspecto éste que en este trabajo nos ocupa.

Por tanto, desde la perspectiva estructural, constitutiva de los gobiernos locales, como desde la perspectiva del sistema electoral y del funcionamiento de la elección y remoción de los representantes locales, todo parece dirigirse a la necesaria demanda tácita de un cambio estructural en la configuración de estos gobiernos, cuyas características en estos dos aspectos parecen apuntar en principio a las causas de proliferación y profusión excesiva de estos fenómenos de mociones de censura, que parecen estar distorsionando o apuntando a una distorsión del desarrollo de los mecanismos de control en el ámbito local.

Ello igualmente, puesto en relación con las prácticas de corrupción, que del mismo modo se están poniendo de manifiesto en el desarrollo de las funciones de estos gobiernos en los últimos años, no ya sólo en el desarrollo de los mecanismos de control, sino en los procesos de gestión y otros ámbitos relacionados con el gobierno local, parecen confirmar la tendencia de la necesidad de un cambio en el marco de configuración de estos gobierno, así como contribuir a apuntar hacia una respuesta a la pregunta que al inicio de este trabajo se planteaba como punto de partida y a la vez de destino de esta investigación.

Así pues, todas estas conclusiones derivadas del marco teórico de la investigación que pretenden realizarse sobre la moción de censura en el ámbito local desde una perspectiva política, constituyen la confirmación de las hipótesis de trabajo, que igualmente se contrastan en el proceso de investigación del universo de la investigación en el terreno real de producción, de acuerdo con el plan de trabajo planteado a comienzos del presente y en el uso tanto de técnicas cuantitativas como cualitativas de investigación, que el objeto de investigación requiere para su total comprensión, y que a continuación se desarrollan.

26.2 Conclusiones del análisis cuantitativo y cualitativo de la investigación

Así, partiendo de que es la representación política, como se ha dicho, el elemento esencial y central de la configuración de los modernos sistemas democráticos configurados como representativos, y que la noción de representación política, de la mano de la construcción conceptual realizada por H.F. Pitkin, implica la existencia de un mandato para el logro no de un interés concreto, sino de un interés general, que no se define como la suma de los intereses individuales de los representantes, la noción de instrumento de control, basado en la salvaguarda del interés general, que la moción de censura representa, conecta directamente con el rasgo de la causa de la moción de censura, que debería considerarse no como un rasgo, sino como el rasgo esencial de la misma, que va a determinar la correcta funcionalidad de la misma dentro de la configuración del funcionamiento de los sistemas representativos y del control como figura esencial para que estos tengan auténtica consideración de tales, siendo por tanto la causa y la configuración de la moción de censura a través de la misma como elemento de control uno de los rasgos analizados en la investigación.

Así pues, y desde las premisas señaladas, puede comprobarse que la totalidad de los casos analizados desde el punto de vista cualitativo, la causa no aparece como un elemento esencial dentro de la función de control de la moción de censura planteada, presentando esta la acepción de salida a supuestos de ingobernabilidad sobrevenida respecto de los gobiernos locales constituidos inicialmente. Es más, en una gran mayoría de los casos analizados, la moción de censura se considera como un derecho a ejercer por parte de los representantes de los gobiernos locales, un derecho que la Ley Orgánica del Régimen Electoral general permite y que por tanto puede ejercerse libremente por aquellos que pudieran reunir los requisitos necesarios para su ejercicio. Así en estos supuestos ni siquiera se invoca una causa meramente aparente para la formulación de la moción, sino que el argumento viene constituido por que la causa es el establecimiento por la ley de la posibilidad de la interposición de la moción mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma siendo por tanto posible desde este punto de vista la interposición de la moción.

En otros supuestos, se invoca una causa aparente, que viene normalizada mediante motivos tasados que generalmente se concretan en la paralización de la acción de gobierno municipal, en la situación de paralización de los proyectos para el municipio, o en el ejercicio de un gobierno que no tiene en cuenta proyectos marcados por la oposición. Así todos estos motivos aparentes y con una formulación y exposición tan

normalizada, por tanto pone de manifiesto una apariencia en la formulación, sin que detrás de la misma se encuentre el reflejo de la salvaguarda o el interés general que la representación implica.

Por tanto, la causa, que no aparece regulada con carácter expreso en la legislación³⁹⁵, y cuya no invocación, o no necesidad de su justificación ha sido puesta de manifiesto por la jurisprudencia³⁹⁶ argumentando que “la motivación del escrito no es necesaria pues, por definición, siendo el fin de la presentación de una moción de censura la sustitución de la autoridad censurada, la razón no puede ser otra que el desacuerdo con la autoridad”, se sitúa, basándose en la naturaleza política del control, y poniendo el acento en la oportunidad política, en un plano totalmente marginal con respecto a los requisitos y elementos para la proposición y la tramitación de la moción de censura en el ámbito local. Esto tiene especial trascendencia precisamente en este ámbito, precisamente por las especiales características que presentan precisamente las entidades locales, como ha sido analizado a lo largo del presente, que hace que otros elementos, existentes en los restantes niveles de gobierno, no operen en las mismas, por lo cual dejándose al margen la cuestión de la causa, esta circunstancia da lugar a una distorsión en la producción, sentido y finalidad del instrumento de control de la moción de censura. Así de este modo y estando conectada la causa directamente, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, con el interés general, éste queda desprotegido, vacío de contenido, al no tener que invocarse o no darse importancia a la causa de la moción, constituyendo así un factor más en la distorsión de la utilización de la moción de censura como elemento de control en los gobiernos locales, que explica las cuestiones planteadas como objetivo de la investigación, y por otra parte viene a confirmar las hipótesis formuladas.

Desde estas premisas, la moción de censura en el ámbito local parece orientarse pues a la acepción de la misma como salida a situaciones de ingobernabilidad sobrevenida durante el desenvolvimiento y desarrollo del mandato o de la legislatura. Así pues por tanto, ahondando en este supuesto, cabe poner de manifiesto que las situaciones de ingobernabilidad sobrevenida planteadas tienen su causa bien en la ruptura de pactos de gobierno suscritos al inicio de la legislatura; o bien, y como segundo supuesto, cabe referir aquellas situaciones en que precisamente dicho pacto no se había producido, gobernando el partido más votado, y por tanto en una clara posición de debilidad de

³⁹⁵ La Constitución Española en su artículo 113 tampoco incluye la exigencia de motivación para la proposición de la moción de censura, e igual sucede en la redacción del artículo 197 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General dadas por las sucesivas reformas por las diversas leyes orgánicas de modificación del mismo.

³⁹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 15 de mayo de 2003. Fundamentos jurídicos 1º y 2º.

gobierno; y finalmente, como tercer escenario en este diagnóstico de ingobernabilidad pueden considerarse aquellas posiciones de gobierno a las que se accede mediante el apoyo de una o varias formaciones políticas integrantes de la corporación, pero sin haber suscrito un pacto de gobierno para toda la legislatura, que es lo que se ha dado en llamar un pacto de investidura, gobernando, al igual que en el supuesto anterior una formación política que ha obtenido ese apoyo de investidura, pero igualmente en una posición de clara debilidad y dependencia.

Sin embargo, en todas estas situaciones, y por lo que puede concluirse del análisis realizado, esta ingobernabilidad no es sobrevenida, sino ya existente desde el inicio en la mayoría de los supuestos planteados, y en los que el detonante de la situación que podría denominarse de ingobernabilidad que da lugar a la moción de censura planteada, o bien es provocado, o bien se produce por desencadenarse una situación de confrontación de intereses de carácter personal o partidista. Por tanto, puede concluirse que dichas situaciones de ingobernabilidad sobrevenida no son tales, y tampoco por tanto obedecen a un fin relacionado con la función de gobierno, sino, como se ha dicho a intereses particulares y partidista, produciéndose con carácter general, un detonante o echo desencadenante para su producción, en muchas ocasiones provocado deliberadamente para dar lugar a esa aparente situación de ingobernabilidad.

Interesa por tanto, en este punto realizar una breve reflexión por tanto en torno al concepto de gobernabilidad. Así, podría decirse que *"un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales -que puede registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas o estrategias"*³⁹⁷.

Por el contrario, *"la ingobernabilidad aparece en escena cuando los actores políticos estratégicos no son capaces de arribar y poner en marcha decisiones políticas, dada la matriz de actores políticos, los factores de contexto, el ámbito de expectativas entre los distintos actores y las reglas de juego (fórmulas) prevalecientes. No importa sólo la toma*

³⁹⁷ PRATS, J.: "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico", en Instituciones y Desarrollo, núm. 10, 2001, pp. 113-148.

*de decisiones bajo reglas de juego democráticas; importa también la capacidad gubernativa de aplicarlas*³⁹⁸.

Así pues, desde estas posiciones conceptuales, las auténticas situaciones de ingobernabilidad, parecen tener más que ver con la posibilidad de poner en marcha decisiones dentro del ámbito y marco institucional en que las mismas deben ser tomadas, y por tanto, dentro de nuestro objeto de análisis, el ámbito de los gobiernos locales, y en concreto dentro de ellos, en el marco del órgano de representación democrática de los mismos, cual es el pleno de la corporación. Lo que lleva indudablemente a posicionarse en el marco de aquellas decisiones que deben tomarse por el pleno de la corporación, y que precisamente la situación de ingobernabilidad, no permite tomarlas ni ponerlas en práctica, lo que alude inexorablemente como instrumento de solución a las mismas no a la moción de censura, sino a la cuestión de confianza, vinculada y orientada a la toma de decisiones concretas por el órgano que corresponde, cual es el pleno de la corporación, y que son susceptibles de no poder ser tomadas debido a una situación de ingobernabilidad con independencia de la naturaleza que ésta tenga. Por tanto, y desde el punto de vista de la acepción de dar salida a situaciones de ingobernabilidad, la moción de censura presenta nuevamente un factor de distorsión, pues se está utilizando la misma en lugar del instrumento pensado para ellas cual sería la cuestión de confianza, con independencia de que esta pueda dar lugar a una moción de censura, pero derivada de una cuestión de confianza, no siendo precisamente este supuesto el que se plantea en los casos analizados como objeto de la investigación.

Así, de todos los supuestos analizados, ninguna de las mociones de censura se plantea tras una cuestión de confianza, lo que pone de manifiesto que las mismas no obedecen a una situación de ingobernabilidad en sentido estricto, lo que abunda nuevamente en la situación de distorsión y alteración de la función de la moción de censura, también en este caso desde su acepción de dar salida a situaciones de ingobernabilidad, confirmando nuevamente, y desde esta posición las hipótesis de investigación planteadas

Así, y por lo que se refiere al análisis de las situaciones de aparente ingobernabilidad, tal y como se deriva del análisis realizado en los expositivos precedentes, que se ponen se presentan en los casos planteados, cabe poner de manifiesto realizando un ejercicio de agrupación casuística, que aquellas mociones de censura que obedecen a una situación

³⁹⁸ CRUZ, C.N.: "Gobernabilidad y *governance* democráticas. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", en Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), núm. 23, 2001.

de ingobernabilidad por ruptura del pacto inicial de gobierno serían las del Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada, en el cual se constituye un pacto de legislatura tripartito, entre las tres formaciones minoritarias que impiden el acceso a la alcaldía al candidato del Partido Popular como partido más votado, pacto éste que se rompe por la retirada del apoyo del partido independiente ante el cese de uno de sus concejales por el alcalde del Partido Socialista, pasando a dar su apoyo al Partido Popular, que accede así a la alcaldía tras la moción de censura. Igualmente otro supuesto de ruptura de pacto de legislatura lo constituye el supuesto planteado en el Ayuntamiento de Navalagamella, que implica la renuncia del alcalde del Partido Socialista por falta de apoyos de sus socios de gobierno de Izquierda Unida. Igualmente otro supuesto de ruptura de pacto de legislatura es el planteado en el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, en el que se produce un pacto a cuatro partidos para evitar el acceso a la alcaldía de la lista más votada correspondiente al Partido Popular el cual se rompe por la retirada del apoyo de gobierno de los dos concejales de partido independiente. Asimismo, también otro supuesto de ruptura de pactos es el planteado en el Ayuntamiento de Humanes de Madrid, en el cual, el pacto constituido entre el Partido Popular y el Partido Socialista, para impedir el acceso a la alcaldía del partido independiente, se rompe por el abandono de un concejal de Partido Socialista que pasa a prestar su apoyo al partido independiente, cuyo cabeza de lista accede así a la alcaldía a través de la moción de censura. El mismo caso se plantea en el Ayuntamiento de Valdemorillo, en el que se produce un pacto de legislatura con carácter tripartito para impedir el acceso a la alcaldía del cabeza de lista del Partido Popular como lista más votada, que se rompe por el abandono o disidencia de uno de los concejales del partido independiente, que presta su apoyo al Partido Popular, que accede de este modo a la alcaldía. El mismo caso, cabe exponer en el Ayuntamiento de Navalafuente, en el que se constituye un pacto tripartito para impedir el acceso a la alcaldía del Partido Popular como lista más votada, y que se rompe por el abandono o disidencia del concejal del Partido Socialista, que da su apoyo al Partido Popular accediendo así a la alcaldía su cabeza de lista. Igualmente, otro supuesto de ruptura de pacto de gobierno, lo constituye el planteado en el Ayuntamiento de Morata de Tajuña, el cual se constituye mediante un pacto de gobierno entre el Partido Socialista e Izquierda Unida, que se rompe ante la disidencia de uno de los concejales de Izquierda Unida, sin embargo la moción, como se dijo, aunque llega a proponerse, finalmente no se lleva a término por la abstención de dicho concejal. Y finalmente, otro supuesto de ruptura de pacto de gobierno, sería el del Ayuntamiento de Chinchón, en el cual el Partido Socialista accede a la alcaldía por un pacto de gobierno con el partido local independiente, pacto que se rompe ante el abandono o disidencia de uno de los concejales del partido independiente, que da su apoyo al partido popular, que accede así a la alcaldía.

Así, en cuanto a pactos previos se pone de manifiesto la falta de solidez de los pactos, especialmente cuando estos son entre más de dos partidos, e intervienen en los mismos partidos o agrupaciones de corte independiente, como se ha podido comprobar por los datos analizados. Igualmente cabe poner de manifiesto que estos pactos de gobierno se rompen precisamente por la posibilidad de dar lugar a un nuevo escenario de fuerzas políticas que constituyan una mayoría suficiente para poder dar lugar al cambio de la alcaldía mediante la moción de censura, pues de lo contrario probablemente ni siquiera llegarían a plantearse.

Igualmente ocurre a la inversa, es decir, pactos que no se fraguan inicialmente en el momento de la sesión de investidura, accediendo a la alcaldía la lista más votada, por la abstención de alguna de las fuerzas políticas integrantes de la corporación, y que se fraguan después. Así pueden citarse los supuestos producidos en los ayuntamientos de San Martín de la Vega, Batres, Cadalso de los Vidrios y Sevilla La Nueva.

Por tanto, y desde esta primera perspectiva a considerar, cual es la causa de la moción de censura, desde su doble acepción, en primer lugar como mecanismo o instrumento de control político, como desde su segunda vertiente, como mecanismo de salida a situaciones de ingobernabilidad, se pone de manifiesto que la moción de censura en el ámbito local presenta una distorsión y una deformación en sus bases iniciales que explica del mismo modos los comportamientos, situaciones problemáticas, y la excesiva profusión de este mecanismo, generando ineficacia, ineficiencias e inestabilidad graves en los gobiernos locales, configurándose más bien como un mecanismo de segunda oportunidad para formación de gobiernos, confirmándose de este modo la hipótesis central del trabajo, que se concreta des este modo, a partir del marco teórico y se confirma desde el proceso de investigación.

A la vista de lo anteriormente expuesto relacionado con la base y fundamento de la moción de censura, procede ocuparse del análisis de las restantes variables de la investigación, que indudablemente se encuentran estrechamente relacionadas con este aspecto central de la causa de la moción, y que contribuyen a ahondar aún mas la perspectiva de la distorsión del instrumento o institución analizada, puesta de manifiesto en el análisis de conclusiones precedente.

Así pues, dada la configuración de los gobiernos locales, esto nos lleva a situarnos en el plano de la posibilidad del logro de mayorías para la consecución de la formación de gobiernos alternativos, en lo que juegan un importante papel, el tamaño de la corporación, ligado al tramo poblacional en que la misma se encuentra, la composición

de la corporación, la existencia de partidos independientes, y la existencia de pactos de gobierno ligada a la solidez de los mismos, así como la existencia de transfuguismo y supuestos de corrupción política.

Refiriéndonos en primer lugar al tamaño de la corporación, ligada al tramo poblacional en que la misma se encuentra, por determinarse precisamente el tamaño del órgano representativo en función del número de habitantes del municipio por el artículo 191 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, cabe poner de manifiesto que en aquellas corporaciones de tamaño situado entre los 9 concejales, y los 17 concejales, la composición de la corporación determina una situación que da lugar a que en ocasiones el movimiento de apenas un concejal o dos concejales pueda dar lugar a una reversión en el equilibrio de fuerzas políticas, determinando la puesta en marcha del mecanismo que permite precisamente materializar con el cambio de gobierno esa nueva situación de posiciones políticas en la corporación.

Así en los casos analizados cabe poner de manifiesto esta situación en la totalidad de los ayuntamientos analizados, si bien en unos supuestos apenas basta el movimiento de un concejal, como en los ayuntamientos de Humanes de Madrid, Navalafuente, Valdemorillo, Morata de Tajuña o Chinchón, por ejemplo, y en otros se necesitan al menos dos, como por ejemplo los ayuntamientos de Torrejón de la Calzada y San Martín de la Vega. Pero en cualquier caso, cabe señalar que la composición de la corporación nace debilitada precisamente por esa posibilidad de cambio del equilibrio de fuerzas con el movimiento de apenas un concejal, lo que condiciona de sobremanera, como se ha dicho, la conceptualización de la ingobernabilidad que pretende invocarse.

Por otra parte, y en estrecha relación con la magnitud anteriormente analizada, se encuentra aquella referida a la composición de la corporación, en la cual puede darse una composición o distribución que permita, como se ha dicho, con un leve movimiento el cambio del equilibrio de fuerzas de gobierno. Desde esta magnitud o variable cabe diferenciar aquellos supuestos en los que la corporación está dividida entre dos formaciones políticas con muy escasa diferencia en la representación, lo cual motiva que con el cambio de adscripción u orientación de uno o dos concejales se pueda alterar el equilibrio inicial dando lugar así, al planteamiento y desarrollo de la moción de censura; sería este el supuesto de escasa fragmentación política. Por otra parte y en el extremo opuesto se sitúan aquellas corporaciones en las que existe una gran fragmentación política, en las que el cambio de posición de cualquiera de las formaciones o grupos

municipales determinaría el cambio de gobierno mediante la correspondiente interposición y desarrollo de la moción de censura.

Así de los casos analizados, se pone de manifiesto, dentro del primer escenario, es decir, el de escasa fragmentación con muy escasa diferencia en el número de representantes, especialmente, si se tiene en cuenta el relativamente pequeño tamaño de las mismas, que en la mayoría de los casos se sitúa entre siete, nueve y trece concejales, en los ayuntamientos de Navalagamella, con tres fuerzas políticas de representación; San Martín de la Vega, también con tres fuerzas políticas; Humanes de Madrid, también con tres fuerzas políticas; Cadalso de los Vidrios, con tres fuerzas políticas, al igual que Sevilla La Nueva, Morata de Tajuña y Chinchón.

Por el contrario, entre aquellos ayuntamientos con una gran fragmentación electoral, considerando como tal aquellos ayuntamientos en los que intervienen cuatro o más de cuatro fuerzas políticas, cabe destacar los ayuntamientos de Torrejón de la Calzada, Batres, Valdemorillo, y Navalafuente, todos ellos con cuatro fuerzas políticas de representación en el pleno de la corporación; y el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, con cinco fuerzas políticas.

Otra variable o magnitud, que guarda gran identidad de razón con la anteriormente analizada, por cuanto se refiere al aspecto cualitativo de la composición de la corporación es aquella que se refiere a la existencia de partidos independientes dentro del marco de composición del órgano de representación del gobierno local. Así, esta magnitud se presenta como de gran importancia por cuanto estos partidos presentan un régimen de disciplina sustancialmente diferente a los partidos de ámbito nacional, haciendo posible estas situaciones de cambios de gobierno. Siendo precisamente estas situaciones las que se pretenden evitar por parte de los partidos principales de ámbito nacional con el pacto antitransfuguismo, pero dándose sin embargo la coyuntura de que se benefician de las mismas cuando son susceptibles de recibir apoyos que les dieran las mayorías de gobierno.

Así, del análisis de los casos planteados objeto de la investigación cabe poner de manifiesto que se presentan como casos de intervención en la moción de censura de partidos o agrupaciones independientes las mociones de censura planteadas en la práctica totalidad de los casos analizados, así en los ayuntamientos de Torrejón de la Calzada, Batres, Torrejón de Velasco, Humanes de Madrid, Valdemorillo, Cadalso de los Vidrios, Navalafuente, Sevilla La Nueva y Chinchón.

Por otra parte entre aquellas mociones de censura en las cuales no se encuentran presentes partidos o agrupaciones independientes pueden citarse las interpuestas en los ayuntamientos de Navalagamella, San Martín de la Vega, y Morata de Tajuña, debiendo destacarse especialmente que la moción de censura en este último no llega a prosperar precisamente por el triunfo de la disciplina de partido interpuesta por la formación política a la que el concejal disidente pertenecía.

Finalmente, como variable explicativa, que va a contribuir efectivamente a la fundamentación de ese componente de distorsión y peculiaridad en el planteamiento y desenvolvimiento de la moción de censura en el ámbito local es el de la existencia de transfuguismo, en tanto que esta ha sido considerada una práctica a la que se ha atribuido todo el exceso y distorsión del desarrollo y desenvolvimiento de la moción de censura en el ámbito local, como prueba de ello es el último cambio legislativo operado en la regulación de la moción de censura local por la Ley Orgánica 2/2011, sobradamente comentado y analizado a lo largo de esta investigación.

Así, de los casos objeto del análisis realizado cabe apreciar existencia de transfuguismo en los supuestos planteados en los ayuntamientos de Batres, Humanes de Madrid, Valdemorillo, Navalafuente, Chinchón y Morata de Tajuña, con las matizaciones puestas de manifiesto respecto de éste último caso.

Por el contrario, ayuntamientos en los que no cabe apreciar la existencia de transfuguismo serían los ayuntamientos de Torrejón de la Calzada, Navalagamella, San Martín de la Vega, Torrejón de Velasco, Cadalso de los Vidrios, y Sevilla La Nueva.

Así, de este modo, se pone de manifiesto, que el transfuguismo, aún siendo una circunstancia importante y determinante, no lo es tanto, especialmente si se tiene en cuenta las dificultades puestas de manifiesto a la hora de definir y considerar la noción de transfuguismo, que fundamentalmente quedan en manos de la consideración de los partidos políticos afectados, abundando nuevamente en la confirmación de la tesis aquí mantenida de la base y fundamento en la distorsión de la causa de la moción de censura como elemento central y fundamental.

Esta magnitud generalmente se relaciona con supuestos de corrupción política, y generalmente asociada a supuestos vinculados con el urbanismo, por lo cual resulta asimismo especialmente interesante destacar aquellos casos en los que cabe concluir la existencia de estos intereses urbanísticos, por cuanto además ello contribuye a poner de manifiesto un nuevo argumento tendente a destacar la importancia de la causa de la

moción recensura, y la distorsión operada en la misma, como elemento esencial concluyente de la investigación realizada.

Así se observa la existencia de intereses urbanísticos, como causa subyacente en la interposición de la moción de censura en los ayuntamientos de Sevilla La Nueva, Morata de Tajuña, Chinchón, Batres, Torrejón de Velasco, Humanes de Madrid, Valdemorillo, Cadalso de los Vidrios, Sevilla La Nueva, y San Martín de la Vega. Lo que nuevamente constituye un importante argumento, y un argumento más a favor de la tesis mantenida respecto de la distorsión de la causa en la moción de censura como base, fundamento y explicación de desenvolvimiento y desarrollo de la institución de la moción de censura en el ámbito local.

En definitiva, todo ello abunda en la confirmación de la hipótesis inicial, pero además arrojando unos motivos o cauces del funcionamiento de la institución del gobierno local que explican esa falta de funcionalidad del control, y distorsión del mismo en torno a unos fines que efectivamente, no son acordes con los fundamentos últimos que constituyen la esencia de la representación, como son la rendición de cuentas y el interés general.

26.3 Reflexiones y propuestas sobre la racionalización de la moción de censura en el ámbito local

Por ello, y con el objeto aparente de racionalizar la institución de la moción de censura, las sucesivas reformas regulativas operadas en torno a la misma han ido endureciendo y restringiendo las circunstancias en el que la misma debe desenvolverse, así la reforma operada por la Ley Orgánica 8/1991, introduce la exigencia de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación para presentar la moción de censura, endureciendo y restringiendo el supuesto respecto de la legislación anterior, que exigía un tercio de los concejales, con objeto de hacer más estrictas sus condiciones *"propiciando que sólo se debatieran aquellas mociones con más posibilidades de prosperar"*³⁹⁹. Del mismo modo, la reforma realizada por la Ley Orgánica 8/1999, endurece del mismo modo el régimen de mayorías al matizar que la exigencia de una mayoría absoluta del número legal de

³⁹⁹ DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre- diciembre 2012, pág. 346.

miembros de la corporación. Del mismo modo, también dichas reformas introdujeron la convocatoria automática del pleno para debatir la moción de censura, y la limitación de la votación de más de una moción de censura por mandato, e igualmente la limitación que establece que *"los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo."*⁴⁰⁰

Sin embargo, el colofón en torno a la regulación aparentemente racionalizadora, pero claramente restrictiva con la institución o el mecanismo de la moción de censura, específicamente referido a la moción de censura en el ámbito local, lo constituye la reforma operada con la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero, ante el fracaso de los mecanismos operados por el pacto antitransfuguismo suscrito entre los principales partidos políticos, fracaso éste debido a que pese a la suscripción del mismo, continuaban produciéndose reiteradamente mociones de censura en la que participaban respectivamente miembros de los diferentes partidos políticos suscriptores del pacto, bien desde una perspectiva activa, es decir, prestando su apoyo a formaciones políticas para propiciar la moción de censura, o por otra parte, recibiendo algún representante de otras formaciones, especialmente de partidos o agrupaciones independientes que, igualmente hacían posible la proposición y votación con éxito de la moción de censura, de tal manera que no se llegaba a poner freno a dicha práctica, lo cual contribuye a corroborar los argumentos expuestos en esta investigación sobre la auténtica naturaleza de la distorsión de la moción de censura en el ámbito local, que explica las múltiples circunstancias, motivos y factores de su desenvolvimiento, y que se encuentra en el origen, en la base de la misma, y no en una regulación añadida y en la restricción de sus requisitos.

Así, esta reforma al introducir el requisito del incremento de la mayoría absoluta en número idéntico a los concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo municipal del alcalde objeto de la moción de censura o a cualquier otro grupo político al que inicialmente hubieran sido adscritos al comienzo de la legislatura, realiza una función de regulación restrictiva, que junto a los requisitos limitativos mencionados con anterioridad, deja prácticamente vacío de contenido a la moción de censura en el ámbito local, abriendo por otra parte un sinfín de interrogantes, que han sido analizados durante la investigación, tales como la conceptualización del dejar de pertenecer al grupo político, que plantea cuestiones relativas a la necesidad de la expulsión del mismo por parte del

⁴⁰⁰ Artículo 197 bis 8. de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

partido político o por el grupo político al que perteneciera, el momento en el que se produce dicha expulsión, y por otra parte la posibilidad de dejar vacío de contenido el ejercicio del derecho a la representación política por el miembro de la corporación, lo que podría atentar a su derecho a ejercer cargo público representativo derivado del artículo 23 de la Constitución española, habiéndose planteado varios recursos de inconstitucionalidad de la norma al respecto.

Así, y abundando en el argumento de que esta nueva regulación deja prácticamente vacía de contenido a la moción de censura en el ámbito local, cabe poner de manifiesto, que en la legislatura 2011-2015 en el ámbito de la Comunidad de Madrid, no se desarrolla ninguna moción de censura, siendo muy escasas las planteadas en el ámbito de todo el territorio nacional, las cuales, en gran parte, han sido declaradas nulas por los tribunales de justicia, basándose precisamente en el incumplimiento de los estrictos requisitos puestos de manifiesto por la actual regulación, que con carácter tan restrictivo regula dicha necesaria institución de control.

Regulación ésta que por otra parte da o atribuye gran poder a los partidos políticos, que son los que deben determinar si se plantea un supuesto de expulsión o no, siendo por tanto estos los que determinan la viabilidad o no de una moción de censura, en función de si están o no de acuerdo con la misma, propiciando la expulsión o no de sus miembros, con lo que la praxis del control se traslada desde los representantes a los partidos políticos, incrementando nuevamente el poder que los mismo ostentan en el sistema democrático español.

Así pues, y desde la perspectiva del momento en que se encuentra la regulación de la moción de censura en el ámbito local, se ha realizado una regulación restrictiva de la misma, operada mediante la modificación de sus requisitos y elementos procedimentales, pero no mediante la regulación de la auténtica base de la misma, la cual conecta con lo que debe ser la auténtica esencia de la misma, la función de control, derivada en un sistema parlamentario de la rendición de cuentas que la representación lleva intrínseca y que se relaciona igualmente, como se ha dicho con el interés general. Por no operar modificación de este núcleo esencial caracterizador y definidor de la moción de censura local, apelando y basándose en aquellas tendencias que consideran el control que se deriva de la moción de censura de auténtica naturaleza política, y por tanto, vinculado con la noción de oportunidad política, y que por tanto, nuevamente, no exige ni requiere de ningún tipo de justificación, como se ha señalado reiteradamente a lo largo de la investigación, se ha realizado una regulación restrictiva de la moción de censura, de tal

modo que se la deja vacía de contenido, se la deja fuera del juego político, siendo necesaria e imprescindible, como se ha argumentado, desde la perspectiva del control que los sistemas representativos y por ende los sistemas parlamentarios requieren para el logro de sus objetivos y fines, en los que en última instancia se encuentra el interés general, que con estos controles se garantiza.

Con ello, prácticamente se elimina la posibilidad de que las mociones de censura puedan plantearse y prosperar, por no vulnerar ese espacio que se considera reservado a la oportunidad que lo político implica, para ciertos sectores, se deja prácticamente inexistente la posibilidad del este ejercicio del control, dejando en ocasiones a los gobiernos locales abocados a auténticas situaciones de ingobernabilidad y de perjuicio del interés general.

Sin embargo, y desde la perspectiva que concluye este trabajo, debe por tanto, realizarse una regulación de la moción de censura local, desde su auténtica base y fundamento, cual es la existencia de la causa real de la moción de censura, introduciendo elementos de racionalización desde la perspectiva de la auténtica existencia de la causa de la misma, por cuanto se considera que el espacio de lo político, si bien debe respetarse y orientarse hacia criterios de oportunidad política, ello no debe significar por tanto una renuncia al establecimiento de un marco racionalizador que oriente la auténtica función de control político. Si bien, desde esta perspectiva, y en contra de lo que las teorías más clásicas o más apegadas a lo jurídico podrían proponer, como un elenco de causas tasadas y reguladas, ello no es óbice para el establecimiento de un marco orientado que ponga el acento e interés sobre la causa en la moción de cesura orientándose precisamente hacia esa auténtica función de control, en pro del interés general ciudadano, en este caso interés local que la misma puede representar.

Así, desde esta perspectiva, cabría señalar un cierto paralelismo, y se insiste en la expresión cierto paralelismo, en la orientación propuesta con el *impeachment* en el sistema presidencialista americano, que, tal y como se ha argumentado con anterioridad, se encuentra regulado en cuanto al marco del ejercicio del mismo, sin dejar de ser por ello un auténtico control político, que funciona, y realiza su función de control desde la perspectiva de la causa del mismo, constituyendo la misma su auténtica base y fundamento, reiterando, sin perder por ello su auténtica naturaleza de control político.

Por otra parte, y como se ha venido reiterando la existencia de peculiaridades en los gobiernos locales, tanto referidas a su configuración, su forma de gobierno, la configuración y conformación de su autonomía y régimen competencial, como aquellas

referidas al desenvolvimiento en las mismas de la moción de censura, que han justificado esta regulación restrictiva de la misma, hasta el punto de dejarla prácticamente vacía de contenido, del mismo modo podrían invocarse estas mismas particularidades, para establecer la racionalización de las mismas en cuanto a la moción de censura como elemento de control con base y fundamento, como se ha propuesto en el establecimiento de un marco orientado que ponga el acento e interés sobre la causa en la moción de censura dirigiéndose precisamente hacia esa auténtica función de control.

De este modo se recuperaría la auténtica esencia y funcionalidad del control político en las entidades locales y su elemento esencial, reforzando el auténtico papel de los gobiernos locales, su importancia y su autonomía, y dándole a la función de representación un viso de seriedad que las instituciones y el funcionamiento democrático requieren, acabándose con practicas no adecuadas al ejercicio del mismo y por tanto no abocadas al interés general.

Por tanto y en definitiva, queda confirmada la falta de funcionalidad de control, de las entidades locales, siendo necesaria la recuperación del mismo, lo que tiene incidencia en la recuperación de la auténtica función de los gobiernos locales, la representación, la función de control que la misma implica en pro del beneficio del interés general, en este caso el interés local, que debe presidir como eje fundamental el ejercicio de todos los gobiernos de carácter representativo.

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO 1 CUADROS DE DATOS

CUADRO Nº. 1	Resultados electorales Comunidad de Madrid. Elecciones municipales mayo 2003	330
CUADRO Nº. 2	Resultados electorales Comunidad de Madrid. Elecciones municipales mayo 2003 por candidaturas	331
CUADRO Nº. 3	Mociones de censura en la Comunidad de Madrid, legislatura 2003-2007 por tramos de población	334
CUADRO Nº. 4	Mociones de censura en la Comunidad de Madrid, legislatura 2003-2007 por tamaño de la corporación	336
CUADRO Nº. 5	Mociones de censura tramitadas en la Comunidad de Madrid, legislatura 1987-1991	343
CUADRO Nº. 6	Mociones de censura tramitadas en la Comunidad de Madrid, legislatura 1991-1995	344
CUADRO Nº. 7	Mociones de censura tramitadas en la Comunidad de Madrid, legislatura 1995-1999	345
CUADRO Nº. 8	Mociones de censura tramitadas en la Comunidad de Madrid, legislatura 1999-2003	346
CUADRO Nº. 9	Mociones de censura tramitadas en la Comunidad de Madrid, legislatura 2003-2007	347

CUADRO Nº. 10	Mociones de censura tramitadas en la Comunidad de Madrid, legislatura 2007-2011	348
CUADRO Nº. 11	Mociones de censura en España. Tabla comparativa por periodos	349
CUADRO Nº. 12	Tabla comparativa mociones de censura en España por comunidades autónomas	351
CUADRO Nº. 13	Tabla comparativa mociones de censura en España por comunidades autónomas, periodo 1999-2007 en términos porcentuales en función del número de municipios	352
CUADRO Nº. 14	Tabla comparativa mociones de censura en España por comunidades autónomas, periodo 1999-2007 con transfuguismo	354
CUADRO Nº. 15	Tabla comparativa mociones de censura en España por comunidades autónomas, legislatura 2003-2007 por partidos políticos afectados	355
CUADRO Nº. 16	Tabla comparativa mociones de censura en España por comunidades autónomas, legislatura 1999-2003 por partidos políticos afectados	355
CUADRO Nº. 17	Tabla comparativa mociones de censura en España por comunidades autónomas, legislaturas 1999-2003 y 2003-2007 por tramos de población	356
CUADRO Nº. 18	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada	367
CUADRO Nº. 19	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada	368
CUADRO Nº. 20	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Navalagamella	382
CUADRO Nº. 21	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Navalagamella	383

CUADRO Nº. 22	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de San Martín de la Vega	397
CUADRO Nº. 23	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 San Martín de la Vega	397
CUADRO Nº. 24	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Batres	415
CUADRO Nº. 25	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Batres	415
CUADRO Nº. 26	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Torrejón de Velasco	429
CUADRO Nº. 27	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Torrejón de Velasco	429
CUADRO Nº. 28	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Humanes de Madrid	443
CUADRO Nº. 29	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Humanes de Madrid	443
CUADRO Nº. 30	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Valdemorillo	459
CUADRO Nº. 31	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Valdemorillo	460
CUADRO Nº. 32	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios	474
CUADRO Nº. 33	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios	475

CUADRO Nº. 34	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Navalafuente	490
CUADRO Nº. 35	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Navalafuente	491
CUADRO Nº. 36	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Sevilla La Nueva	507
CUADRO Nº. 37	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Sevilla La Nueva	507
CUADRO Nº. 38	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Morata de Tajuña	521
CUADRO Nº. 39	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Morata de Tajuña	521
CUADRO Nº. 40	Resultados electorales por número de votos, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Chinchón	539
CUADRO Nº. 41	Resultados electorales por número de concejales, elecciones municipales 2003 Ayuntamiento de Chinchón	539

BIBLIOGRAFIA

AA.VV (BALLESTEROS FERNANDEZ, A. Coord.): "Modernización del Gobierno Local. Comentarios a la Ley 57/2003 de 16 de diciembre", Madrid, El Consultor, 2004.

AA.VV. (TALAVERA PLEGUEZUELOS, C. Dir.): "Modelo IUM de Buen Gobierno y Calidad Democrática. Un modelo de Gestión para la Democracia Local", Granada. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, 2012.

ALBIÑANA GARCÍA- QUINTANA, C.: "El equilibrio financiero de las Haciendas Municipales", en Tributos Locales, nº 1, Madrid, 2000.

ALCÁNTARA SÁEZ, M., SANCHEZ LÓPEZ, F.: "Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo", en Materiales Docentes, 2007.
<http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales>

ALCON YUSTAS, M. F., "Una institución de democracia directa: el régimen municipal de concejo abierto, Revista CUNAL, núm. 15, mayo- junio 1997.

ALGUACIL GONZALEZ- AURIOLES, J.: "De nuevo sobre el poder y los controles a los partidos políticos. A propósito de la reciente reforma de la LOREG sobre mociones de censura en el ámbito municipal", Revista General de Derecho Constitucional, núm. 12, 2011, pág. 5.

ALONSO HIGUERA, C.: "La parlamentarización del sistema de Gobierno local. Dirección política y directivos profesionales en el Gobierno local", Ponencia congreso COSITAL, Valencia 2008.

ANDRES SANCHEZ-CRUZAT, J.M.: "El principio de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional", en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

ARAGON REYES, M.: "El control parlamentario como control político", en Revista de Derecho Político, Madrid, UNED núm. 23, 1986, pp. 9-39.

ARREGUI MINCHERO, B.: "El control de las corporaciones locales desde el ámbito parlamentario", *Análisis local*, núm. 49, 2003, pp. 59-70.

AYUSO POZO, A. y CASCANTE HERNÁNDEZ, K., "Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo", Fundación Alternativas, AECID y Fundación Carolina CeALCI Exlibris Ediciones S.L. y Fundación Alternativas, 2009.

BALLESTEROS FERNANDEZ, A.: "Manual de Administración Local", Madrid, Abella, 2006.

BARREIRO RIVAS, X.L.: "Hacia una nueva estructura municipal", en RODRIGUEZ GONZALEZ, R. (Dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 3 y ss.

BOTE SAAVEDRA, J.C.: "Modificación de la Ley Orgánica de Régimen electoral General, operadas por las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011, de 28 de enero. Especial referencia a la moción de censura", en Boletín de Derecho Local, Madrid, Lefebvre- El Derecho, 2011.

BOTELLA, J., "La galaxia local en el sistema político español", Revista de estudios políticos (Nueva época), núm. 76, abril- junio 1992.

BURKE, E., "Discurso a los electores de Bristol", en E. BURKE, "Textos políticos", FCE, México, 1943.

CABRERA FERNANDEZ, J.D.: "La moción de censura en la Administración Local. Una aventura jurisprudencial", El Consultor, núm. 3, 1987.

CASTELAO RODRIGUEZ, J.: "Los ceses de concejales, alcaldes, miembros de las Comisiones Municipales Permanentes, y presidentes de las Diputaciones Provinciales", Boletín Informativo CUNAL, núm. 487-8, 1985.

CEPA DUEÑAS, A., TEJEDOR RUIZ, C., BERCHE MORENO, E.: "Sistema tributario local", Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2013.

CILLÁN GARCIA DE ITURROSPE, MC.: "Sistema político y reglamentos del congreso", en VV.AA.: "Las Cortes Generales", Vol. II, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 859.

COBO OLVERA, T.: "Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios. Concordancias y jurisprudencia", Barcelona, Bosch, 2004.

COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S.: "Comentarios a la Ley 39/1978 de 17 de julio de elecciones locales", Madrid, Abella, 1979.

COSCULLUELA MONTANER, L.: "Las elecciones locales" en MUÑOZ MACHADO, S.: "Tratado de Derecho Municipal", Madrid, Civitas, 1988.

CRUZ, C.N.: "Gobernabilidad y *governance* democráticas. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", en Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), núm. 23, 2001.

DAHL, R.: "La democracia y sus críticos", Barcelona, Paidós, 1992.

D'ANJOU GONZALEZ, J.: "La destitución del alcaldes por el Pleno Municipal (I), Certamen, núm. 499, 1984.

D'ANJOU GONZALEZ, J.: "La destitución del alcaldes por el Pleno Municipal (II), Certamen, núm. 514, 1986.

DE ESTEBAN, J.: "La relación de gobierno y Parlamento en el proceso de decisión" en RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas", Barcelona, Labor, 1978, pág. 177.

DE JULIAN CAÑADA, E.: "La modificación de la Ley Orgánica del régimen electoral general: moción de censura y cuestiones de confianza", Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 21, 1998, pp. 3092 a 3112.

DELGADO DEL RINCON, L. E.: "La parlamentarización de la forma de gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 189, septiembre-diciembre 2012, pp. 331 a 364.

DUQUE DIAZ, J.A.: "Informe relativo al régimen jurídico aplicable a la presentación de una moción de censura, recogido en los artículos 201.7 y 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero", Cuadernos de Derecho Local, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 27, octubre 2011, pág. 170.

FAYOS APESTEGUÍA, J.L.: "Moción de censura en el ámbito local. Presente y futuro: sintonía constitucional", EC, núm. 18, 1987.

FERNANDEZ GALLARDO, J.: "La moción de censura en la antigua normativa de régimen local", Carta Local, septiembre 1993.

FERNANDEZ- MIRANDA CAMPOAMOR, A.: "Prólogo", en TORRES MURO, I.: "Los órganos de gobierno de las Cámaras", Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

FERNANDEZ MONTALVO, R.: "La doctrina del Tribunal constitucional y la jurisprudencia del Tribunal supremo sobre la provincia", en Cuadernos de Derecho Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 25, febrero 2011, pp. 141- 163.

FERNANDEZ SARASOLA, I., "El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español", en Revista española de derecho constitucional, año 20, núm. 60, septiembre- diciembre 2000.

FONT I LLOVET, T.: "El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* Madrid, Centro de Estudios Políticos constitucionales, 2006.

GARCÍA GUITIÁN, E.: "El discurso liberal: democracia y representación", en R. DEL AGUILA, y F. VALLESPIN, y otros: "La democracia en sus textos", Madrid, Alianza Editorial, 1998. Pág. 115 y ss.

GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en ordenamiento español", Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.

GARCÍA MORILLO, J.: "La configuración constitucional de la autonomía local", Madrid, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, 1998.

GARCIA RUBIO, F. *Mociones de Censura Municipales*, 1999, Madrid, Cuadernos de Administración Local nº 9, Comunidad de Madrid, Dirección General de Administración Local.

GAVARA DE CARA, J.C.: "La reforma de la LOREG: expectativas y alcance", en La reforma de la Ley Orgánica del régimen electoral General, J.C. GAVARA DE CARA Y RODRIGUEZ CHUECA RODRIGUEZ (coords.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

GIL ROBLES, J.M.: "Control y autonomías", Madrid, Civitas, 1986, pp. 395-396.

GIL ROBLES y GIL DELGADO, J.M.: "Los reglamentos de las Cámaras", en AA.VV: "Las Cortes Generales", Vol I, Madrid, Dirección general del servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 276.

GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.: "Nuevo manual de Ciencia Política", Madrid, Istmo, 2001.

GUY PETERS, B., "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo", en R. GOODIN y H.D. KLINGEMANN, "Nuevo manual de ciencia política", Madrid, Istmos, 2001.

GUERRERO, E.: "¿La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas más relevantes?", en Paniagua, J.C. y J.C. Monedero (Eds.), "En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español". Madrid, Tecnos, 2000, pp. 449-471.

GUIRADO CID, C.: "El Alcalde en la legislación española, Trivium, Madrid, 1991.

HAMILTON, A., J. JAY, y J. MADISON, "The Federalist", Harmondsworth, Penguin, 1987, núm. X.

HERRERO POMBO, C., "Algunas novedades introducidas en la LBRL por la ley 11/1999 de 21 de abril, Revista El Consultor, núm. 10, mayo 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: "Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales", firmado el 7 de julio de 1998, renovado el 26 de septiembre de 2000, con addenda de 23 de mayo de 2006. Cuadernos de Derecho Público 1997-2007, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 4.

JIMENEZ ASENSIO, R.: "La forma de gobierno local. ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España), Barcelona, Anuario del gobierno Local 1999-2000, Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Local, 2001.

JIMENEZ ASENSIO, R., "¿Una nueva noción de responsabilidad política en el sistema constitucional español", Revista española de derecho constitucional, año 22, núm. 66, septiembre- diciembre 2002.

JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y administración local en la reforma del Gobierno Local", Anuario de Gobierno Local 2003, Madrid, Marcial Pons, 2004.

JIMENEZ ASENSIO, R.: "Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o reconstrucción del gobierno local en España?", Diario de Derecho Municipal, Iustel, junio 2013.

JIMENEZ ASENSIO, R.: "La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo", en anuario Aragonés del Gobierno Local 2003.

KANT, E: "Sobre la paz perpetua", Madrid, Tecnos, 2005.

KELSEN, H.: "Esencia y valor de la democracia", Madrid, Guadarrama, 1977 (1920), pág. 50.

LAPORTA, F.J., "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de la representación política: algunas propuestas para debate", recurso electrónico, www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_06.pdf

LAVILLA RUBIRA J.J: "Congreso de los diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad", en VV.AA.: "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, vol. III, Madrid, Civitas, 1991, pp. 2003 y 2006.

LOCKE, J.: "Segundo Tratado sobre el gobierno civil", Madrid, Alianza Editorial, 1990 (1690), pág. 157.

LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución", Barcelona, Ariel, 1983, pág. 241.

LOPEZ PELLICER, J. A.: "La moción de censura al alcalde", REALA, núm. 247, julio-septiembre 1990, pp. 433-48.

LOPEZ PELLICER, J. A.: "La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración Local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)", Revista de estudios de la Administración Local y autonómica, núm. 279, 1999.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Comentario al artículo 22: La moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, REBOLLO, M. (Dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (Coord.), Tirant Lo Blanc, Valencia, 2007.

MANIN, B.: "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza editorial, 1998.

MARAVALL, J.M., "El control de los políticos", Madrid, Taurus- Santillana, 2003.

MARTINEZ COSINO, G. y L. MILLER., "Representación y control político". Ponencia presentada en el VIII congreso español de sociología, 23-25 de septiembre, IESA-CSIC, Córdoba, Documentos de trabajo, núm. 0307.

MARQUEZ CRUZ, G.: "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", en *Política y Sociedad*, vol. 40 núm. 2, 2003, pág. 162.

MARQUEZ CRUZ, G.: "Gobernabilidad local en España", en *Política y sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010.

MEDINA GUERRERO, M., "La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización", Madrid, IUDC-FIIAPP, 2006.

MILL, J. S., "Consideraciones sobre el gobierno representativo", Madrid, Alianza Editorial, 2001 (1861), Pág. 239.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS: "Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local", Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, 2005.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. "Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Base de datos de alcaldes elecciones 1979-2003, [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_loca](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_información_local)
l

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS: Sistema de información local (SIL), Registro de entidades locales, datos del registro del entidades locales, <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios>

MINISTERIO DEL INTERIOR: Consulta de resultados electorales, <http://www.infoelectoral.interior.es/min>

MOLAS, I., "La oposición en el parlamentarismo mayoritario, Revista del centro de estudios constitucionales, núm. 2, enero- abril 1989, pág. 53.

MONEDERO, J.C., "Representación", en ROMÁN REYES (Dir.), "Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico social", Tomo 1/2/3/4, Madrid- México, Plaza y Valdés, 2009.

MONTERO, J.R. Y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Madrid, Tecnos, 1984.

MONTESQUIEU. CH.: "Del espíritu de las leyes", Madrid, Tecnos, 1972 (1748), pp. 151 y155.

O'DONNELL, G.: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva Sociedad Núm. 152, noviembre- diciembre 1997, pp. 143-167.

OLANO FERNÁNDEZ, C.: "La crisis financiera de los Municipios", en Cuadernos de Actualidad Tributaria, núm. 3, Ministerio de Economía y Hacienda, 1994.

ORTEGA ALVAREZ, L.: "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2003.

ORTEGA ALVAREZ, L.: "La interiorización autonómica del régimen local", en FONT I LLOVET, F., VELASCO CABALLERO, F., ORTEGA ALVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

PAREJO ALFONSO, L.: "La autonomía local en la Constitución", en MUÑOZ MACHADO S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Madrid, Civitas, 2003, pp.40 y ss.

PEREZ SERRANO, n.: "Tratado de Derecho Político", 2ª Ed., Madrid, Civitas, 1984 (1939), pág. 812.

PITKIN, H.F., "El concepto de representación", Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1985.

POMED SANCHEZ, L.: "El discutible control judicial de los motivos de la moción de censura", *Revista de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1990, pp. 70 y ss.

POMED SANCHEZ L. A.: "Sobre las dificultades prácticas de la moción de censura al Alcalde, *La Ley*, núm. 2.789, 1991.

PRATS, J.: "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, 2001, pp. 113-148.

PRZEWORSKI, A., "Democracia y representación". *Revista del CLAD*, núm. 19, 1998 pp. 9 y ss.

PRWEVORSKY, A., STOKES, S., MANIN, B. (Eds), "Democracy, accountability and representation", Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

RAMÍREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Labor, Barcelona, 1978.

RAMÍREZ, M. (Ed.): "El Parlamento a debate". Madrid, Trotta, 1997.

RAZQUIN LIZARRAGA, M., "El control parlamentario del gobierno en España", ponencia jornadas AELPA- Senado de Chile, Valparaíso, 22 de abril 2006.

REQUEJO, F.: "Las democracias", 2ª Ed., Barcelona, Ariel, 2008.

RUBIO LARA, J., "La representación política como proceso recurrente: transformaciones y pervivencia de la representación liberal", *RIFP*, núm. 16, 2000, pp. 113- 130.

SAIZ ARNAIZ, A.: "La forma de gobierno de la Comunidad autónoma Vasca", *IVAP*, Oñate, 2ª Ed., 1995, Págs. 17 y ss.

SANTOLAYA MACHETTI, P., "Nota en torno a la posibilidad de cese de los alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura", *Revista de administración pública*, núm. 108, septiembre- diciembre 1985.

SANCHEZ DE DIOS, M.: "La moción de censura", Madrid, Congreso de los Diputados, 1992.

SANCHEZ DE DIOS, M.: "Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 67, Madrid, 2006.

SANCHEZ MORON, M.: "Sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", en *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1992.

SARTORI, G.: "Elementos de teoría política", Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 257-277.

SARTORI, G., "En defensa de la representación política", en Claves de la Razón Práctica, núm. 91, pp. 2-6.

SALAZAR BENITEZ, O.: "El sistema de Gobierno municipal", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

SALVADOR CRESPO, M.: "El nuevo sistema de competencias de los entes locales: redefiniendo las relaciones intergubernamentales. Las diputaciones Provinciales en el proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, 2014.

SCARCIGLIA, R.: "La forma de gobierno local y la circulación de los modelos en la Europa centro-oriental", en FONT I LLOVET, T. (Dir.), Anuario del Gobierno Local 2001, Madrid, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, pp. 271-287.

SCHEDLER, A., "¿Qué es la rendición de cuentas?", México, IFAI, 2004.

SOSA WAGNER, F.: "Manual de derecho local", Navarra, Aranzadi, 2001.

STROM, K., "Delegation and accountability in parliamentary democracies, European Journal of Political Research, núm. 37, 261- 289.

TOQUEVILLE, A: "La democracia en América", Madrid, Akal, 2007.

TRUJILLO PEREZ, J.: "La moción de censura en las corporaciones locales", Civitas, Madrid, 1999, pp. 42 a 58.

TUSSEL, J. y SINOVA, J.: "El secuestro de la democracia", Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pág. 159.

VELASCO CABALLERO, F.: "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", en Anuario de Derecho Municipal 2010, Madrid, Instituto de Derecho Local, Marcial Pons, 2011, pp. 25-52.

VELASCO CABALLERO, F.: "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía", en Anuario del Gobierno Local 2004, pp. 117 y ss.

VERGE MESTRE, T., "Hacia una teoría integrada de la representación política", en Circunstancia. Año I. Nº 3. Enero 2004.

VILLORIA MENDIETA, M., "Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa", Madrid, Tecnos, 2002.

ZAFRA VICTOR, M.: "Reflexiones sobre el gobierno local", en Anuario del Gobierno Local 2004, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2005.

ZAFRA VICTOR, M.: "Ley de Autonomía Local de Andalucía", en Revista de Estudios Regionales, núm. 88, 2010, pp. 253-258.

ZAFRA VICTOR, M.: "Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local", en *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Sevilla, Fundación Pública Centro de estudios Andaluces, 2014.

ZAMORA ROSELLÓ, M.R.: "Desafíos de los entes locales: un nuevo modelo de gobierno con proyección exterior", REALA, núm. 315-316, enero- agosto, 2011.